



A governança da segurança alimentar e nutricional em Portugal – uma visão sobre a entrada na Comunidade Económica Europeia e alternativas para o futuro

Bárbara Cristina Costa Moreira Campos

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Especialização em Globalização e Ambiente**

Março, 2019

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por todo o esforço e apoio que me permitiram chegar até aqui.

Às minhas amigas e amigos que estiveram sempre presentes ao longo deste processo, apoiando-me e dando-me força.

Ao Francisco Sarmiento por toda a orientação e transmissão de conhecimento.

**A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTUGAL – UMA
VISÃO SOBRE A ENTRADA NA COMUNIDADE ECONÓMICA EUROPEIA E
ALTERNATIVAS PARA O FUTURO**

BÁRBARA CRISTINA COSTA MOREIRA CAMPOS

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Portugal; segurança alimentar e nutricional; governança local; sistemas alimentares

Esta dissertação pretende analisar como se processa a governança da segurança alimentar em Portugal desde a sua entrada na Comunidade Económica Europeia, (1986), e quais os seus impactos no estado de alimentar, nutricional e de saúde da sociedade portuguesa. Ao longo deste trabalho, verificou-se a inexistência de uma política de alimentação e nutrição no país, um quadro institucional fraco e debate débil, acompanhados por um reflexo claro da trajetória de governança europeia do tema, o que significa um foco restrito em apenas uma das componentes da segurança alimentar e nutricional – a segurança sanitária dos alimentos. Ainda assim, o ambiente político favorável e o interesse das autarquias na promoção da nutrição são pontos fortes e que deixam prever um futuro promissor. Para isso recomenda-se, sobretudo, a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a implementação da abordagem multinível, privilegiando o papel do poder local na governança do fenómeno, estímulo de sistemas alimentares locais e fomento de cadeias agroalimentares curtas.

**THE GOVERNANCE OF FOOD AND NUTRITION SECURITY IN PORTUGAL - A VIEW ON
THE ENTRY INTO THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY AND ALTERNATIVES FOR
THE FUTURE**

BÁRBARA CRISTINA COSTA MOREIRA CAMPOS

ABSTRACT

PALAVRAS-CHAVE: Portugal; food and nutrition security; local governance; food systems

This dissertation analyzes how food security governance in Portugal has been carried out since its entry into the European Economic Community (in 1986), and its impacts on the food, nutritional and health status of the Portuguese society. Throughout this work, it was verified that it does not exist a food and nutrition policy in the country and the institutional framework and debate on the theme are weak. These aspects are accompanied by a clear reflection of the European governance trajectory of food and nutrition security, which means a narrow focus on only one of its componentes – food safety. Nonetheless, the favorable political environment and the interest of local authorities in promoting nutrition are strong points that show a promising future. In this sense, it is highly recommended for the country to create a National Council for Food and Nutritional Security and implement a multilevel approach, emphasizing the role of local authorities to govern the phenomenon, stimulate local food systems and promote short food supply chains.

ÍNDICE

Capítulo I. Introdução, objetivos, principais hipóteses de trabalho e enquadramento teórico	1
1.1. Introdução.....	1
1.2. Objetivos principais e hipóteses de trabalho	3
1.3. Enquadramento e pertinência da investigação	5
1.4. Metodologia utilizada	6
Capítulo II: A segurança alimentar e nutricional – um conceito em evolução	9
2.1. A evolução do debate e construção do conceito	9
2.1.1. Evolução temporal do conceito.....	10
2.2. Repercussões da evolução teórica na ação prática do sistema internacional	16
2.3. A multiplicidade de dimensões da SAN	19
2.4. A complexidade da SAN - conclusões	23
2.5. O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).....	24
2.6. A soberania alimentar.....	31
Capítulo III: A (in) segurança alimentar em Portugal e seus reflexos na população portuguesa	42
3.1. O estado alimentar e nutricional dos portugueses – o que dizem os estudos?	42
3.1.1. O período de crise de 2011 a 2013 – estudos revelam valores alarmantes, disparidades regionais e necessidades de respostas locais.....	48
3.1.2. O período de 2015-2016 e as revelações do Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF)	52
3.1.3. O ano de 2017 e o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS)	53
3.1.4. Conclusões sobre a insegurança alimentar e nutricional em Portugal	54
Capítulo IV: A governança da SAN em Portugal	59
4.1. Contexto mundial	59
4.2. Contexto e governança da SAN na Europa	60
4.3. Contexto português	67
4.4. A governança da SAN em Portugal - conclusões	74

4.5.	Futuro da governança da SAN em Portugal - recomendações.....	85
Capítulo V: A experiência brasileira “Fome Zero”		88
5.1.	Porquê analisar a experiência do Brasil?	88
5.2.	Antecedentes	89
5.3.	De projeto a prioridade nacional	90
5.4.	Estrutura e institucionalização do Fome Zero	92
5.5.	A participação social	95
5.6.	Sucessos	96
Capítulo VI: A alternativa que se sugere – a governança local		100
6.1.	A pertinência da governança a nível local	100
6.2.	Sistemas alimentares convencionais vs sistemas alimentares alternativos .	101
6.3.	Sistemas alimentares locais (SAL) e circuitos curtos de agroalimentares (CCA)	104
6.4.	O apoio da UE aos SAL e CCA	108
6.4.1.	O exemplo de Itália e o Pacto de Milão.....	112
6.5.	O papel das Câmaras Municipais portuguesas na prossecução da SAN e a conscientização sobre o seu papel na alimentação e saúde da população	114
Capítulo VII: Reflexões, conclusões e recomendações.....		119
Referências bibliográficas.....		125

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

BEE - Encefalopatia Espongiforme Bovina

BM – Banco Mundial

CCA - Circuito Curto Agroalimentar

CDESC - Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da Organização nas Nações Unidas

CE - Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CMA – Conferência Mundial da Alimentação

CNAN - Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição

CONSAN-CPLP – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSA - Comissão de Segurança Alimentar

DGS – Direção-Geral de Saúde

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

ESAN-CPLP – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IAN-AF - Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física

ISAN – Insegurança Alimentar e Nutricional

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC - Política Agrícola Comum

PESA - Programa Especial de Segurança Alimentar

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PNAAS - Plano Nacional de Ação Ambiente e Saúde

PNPAS - Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RI – Relações Internacionais

SAL - Sistema Alimentar Local

SAN – Segurança alimentar e nutricional

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

UE – União Europeia

PARTE I

Capítulo I. Introdução, objetivos, principais hipóteses de trabalho e enquadramento teórico

1.1. Introdução

A segurança alimentar e nutricional (SAN) tem sido estudada na esfera internacional por autores como Andersen (2009), Frankenberger e McCaston (1998), Godfray et al. (2010), Maxwell (1996) e Simon (2009), tendo-lhe sido reconhecido um elevado grau de complexidade desde a sua primeira definição oficial na Cimeira Mundial da Alimentação realizada em 1974, em Roma:

“availability at all times of adequate world food supplies of basic food stuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices” (Nações Unidas, 1975).

Esta complexidade não se restringe à intersectorialidade e que o fenómeno obriga, mas também à atenção progressivamente maior dada ao indivíduo. No campo das políticas públicas, esta tendência é igualmente verificável, crescendo-se à intersectorialidade e abordagem multinível, a necessidade do estabelecimento de plataformas multi-atores. A íntima relação da SAN com graves problemas sociais como a fome, pobreza e desigualdade social obriga a que a segurança alimentar e nutricional seja encarada segundo uma perspetiva holística e que não negligencie nenhuma das suas componentes.

Tomando em consideração a complexidade do conceito e as principais características que se manifestam em políticas públicas desenvolvidas com sucesso em prol da segurança alimentar e nutricional (em países como o Brasil), esta dissertação refletirá sobre os esforços empreendidos nestes três níveis de ação (internacional, nacional e local) e seu impacto na população, aplicando-lhe o estudo de caso de Portugal.

A pergunta que norteia o desenvolvimento deste trabalho pode ser sintetizada da seguinte forma “De que modo se processa a governança da segurança alimentar e

nutricional em Portugal desde a entrada do país para a Comunidade Económica Europeia (em 1986) até aos dias de hoje?”.

Neste sentido, torna-se imprescindível refletir sobre as três perguntas de partida seguintes:

- 1) O que é a segurança alimentar e nutricional?
- 2) Como se caracteriza a evolução da SAN e sua governança no panorama internacional?
- 3) Qual o estado de segurança alimentar e nutricional dos portugueses desde a entrada da Portugal na CEE?
- 4) Qual a resposta do este fenómeno desde então?

Consequentemente, este trabalho está estruturado em sete capítulos que são os seguintes:

- I. Introdução, objetivos e principais hipóteses de trabalho
- II. Segurança alimentar e nutricional: um conceito em evolução
- III. A (in)segurança alimentar e nutricional em Portugal
- IV. A governança da segurança alimentar e nutricional em Portugal
- V. A experiência brasileira “Fome Zero”
- VI. Políticas alimentares locais
- VII. Reflexões finais

No capítulo I que constitui a parte I do trabalho definem-se os principais objetivos gerais e específicos do trabalho, assim como as principais hipóteses enumeradas para análise a partir dos objetivos preconizados.

O capítulo II, correspondente à parte II da dissertação, centra-se na definição do conceito de “segurança alimentar e nutricional” e exploração da sua complexidade.

Os capítulos III, IV e V que constituem a terceira parte do trabalho refletem sobre o estado de SAN da população portuguesa e como a governança do fenómeno se processou desde a entrada na CEE. Além do panorama internacional, e nacional a experiência brasileira “Fome Zero” é igualmente explorada, enquanto referência internacional em políticas públicas em prol da segurança alimentar e nutricional.

O capítulo VI, parte IV do trabalho, expõe com maior pormenor uma das hipóteses – a de que a governança da SAN a nível local é uma alternativa que assume pertinência para o contexto nacional, e não só, devendo ser explorada.

Finalmente, o capítulo VII e parte V partilha as principais conclusões de investigação e considerações gerais do trabalho, tendo em conta as conclusões e considerações finais apresentadas em cada capítulo.

1.2. Objetivos principais e hipóteses de trabalho

Os objetivos principais deste trabalho consistem em:

1. Analisar o conceito de “segurança alimentar e nutricional” e compreender a sua evolução temporal.
2. Avaliar a situação de segurança alimentar e nutricional dos portugueses desde a entrada de Portugal na CEE.
3. Analisar o percurso da governança da SAN em Portugal desde 1986, fazendo recomendações com base nas lições aprendidas e sucessos em outros países.~

Como objetivos específicos deste estudo acrescentam-se os seguintes pontos:

- Compreender a multiplicidade de dimensões que a segurança alimentar e nutricional comporta, entendendo a sua relação com o Direito Humano à Alimentação Adequada e soberania alimentar;
- Conhecer o alcance do Direito Humano à Alimentação Adequada;
- Analisar e caracterizar os impactos do contexto internacional e da globalização nos sistemas alimentares modernos;
- Conhecer as recomendações internacionais que norteiam os Estados na prossecução da SAN;
- Entender qual o papel do Estado na prossecução da SAN e avaliar a sua eficácia neste tema;
- Refletir sobre os desafios dos sistemas alimentares do futuro;

- Entender como o contexto internacional de governança da segurança alimentar e nutricional, e particularmente da União Europeia, impactaram a trajetória de governança do fenómeno em Portugal;
- Relacionar a trajetória de governança na SAN no mundo, na Europa e em Portugal com a interpretação dos dados que refletem o estado de SAN dos portugueses desde a adesão do país à CEE;
- Analisar a experiência brasileira “Fome Zero” e retirar lições aprendidas que melhor se adaptam ao contexto português;
- Analisar como se organiza a governança multinível da SAN;
- Avaliar a pertinência da governança local da SAN.

Com o presente trabalho pretendem-se testar as seguintes hipóteses:

H1. A complexidade da SAN exige uma abordagem holística, integrada e intersectorial que considere todas as dimensões que lhe são inerentes;

H2. A evolução teórica do conceito de SAN encontra um reflexo nas ações internacionais de governança do fenómeno;

H3. A crescente proliferação de trabalhos das organizações internacionais governamentais e não governamentais tem vindo a conduzir a uma desresponsabilização do papel do Estado na prossecução da SAN e elaboração de políticas públicas para o efeito;

H4. A trajetória de governança da SAN na Europa influenciou com veemência a governança do fenómeno em Portugal. A abertura comercial ao bloco europeu forçou a competitividade de produção agrícola dos países europeus, não tendo Portugal sido capaz de adaptar o ritmo de aceleração económica ao seu contexto e características do setor agrícola nacional;

H5. O programa político do Brasil intitulado “Fome Zero” constitui uma referência nacional sobre a elaboração de políticas públicas em prol da segurança alimentar e nutricional da qual poderão ser retiradas lições aprendidas e adaptar ao contexto português;

H6. Considerando a complexidade da SAN e a evolução do pensamento internacional em direção a escalas de ação cada vez mais reduzidas, a sua governança ao nível local assume-se como a alternativa mais eficaz em termos de prossecução de SAN.

1.3. Enquadramento e pertinência da investigação

Este trabalho subordina-se ao tema da segurança alimentar e nutricional (SAN), enquadrado internacionalmente e aplicado ao contexto português.

A revisão de literatura permite-nos partir do princípio que o conceito de “segurança alimentar e nutricional” evoluiu de forma progressiva desde a sua primeira definição oficial aquando da Cimeira Mundial da Alimentação, em 1974, até aos dias de hoje. A discussão sobre a definição mais complexa e adequada gerou os diversos trabalhos analisados ao longo deste trabalho.

A investigação sobre a “segurança alimentar e nutricional” enquanto objeto de estudo académico enquadra-se na área de estudo do mestrado ao qual se destina esta dissertação, uma vez que a segurança alimentar (entendida enquanto “food security”) é dos temas que mais merece a reflexão por parte da Ciência Política e Relações Internacionais. Isto acontece não só pela vertente humana implícita, mas também pelo papel que as Relações Internacionais, enquanto disciplina académica, têm na governança internacional da fome e da segurança alimentar.

Paralelamente, a produção científica em Portugal sobre o assunto, na ótica das RI, parece ser reduzida. No entanto, a “food safety” (inocuidade dos alimentos) enquanto componente da dimensão da utilização dos alimentos, assume uma relevância indiscutível em relação à “food security” (segurança alimentar e nutricional, conceito em análise na dissertação) no nosso país, tanto a nível do quadro de políticas públicas, como ao nível da arquitetura institucional e estudos académicos desenvolvidos.

Assim, estudar a “segurança alimentar” é pertinente para a área de especialização que o mestrado em questão confere - Globalização e Ambiente. Cada vez mais a tríade segurança alimentar, ambiente e agricultura se tem revelado essencial para enfrentar o futuro. O último relatório da FAO “The State of Food and Agriculture” (2016), reconhecendo a urgência destes temas, declara como seus tópicos prioritários os impactos das alterações climáticas na agricultura e as suas implicações para a segurança alimentar.

1.4. Metodologia utilizada

Esta dissertação pretende responder à pergunta de partida: De que modo se processa a governança da segurança alimentar e nutricional em Portugal desde a entrada do país para a Comunidade Económica Europeia (em 1986) até aos dias de hoje?”.

O modelo explicativo encarregar-se-á da maioria da informação, já que se almeja compreender a “segurança alimentar”, a sua evolução conceptual e prática em termos de governança internacional, nacional e local. Apenas compreendendo a dinâmica da segurança alimentar e como a sua governança tem sido realizada, é possível discernir a pertinência da governança local e avaliar quais as melhores sugestões à abordagem da segurança alimentar multinível.

Primeiramente será feita uma revisão da literatura percebendo o conhecimento teórico até agora desenvolvido acerca do conceito “segurança alimentar”. Posteriormente, são explorados os elementos envolvidos no conceito de governança e governança internacional da segurança alimentar. De seguida, os dados existentes sobre o estado de saúde, nutrição e segurança alimentar dos portugueses são analisados, sobretudo através de estudos socioeconómicos e demográficos, dados estatísticos e inquéritos nacionais. Finalmente, são avaliadas as medidas, projetos e iniciativas, sobretudo a nível da Europa, que fazem prever que a governança da SAN a nível local é uma alternativa cujos benefícios devem ser reconhecidos.

A informação obtida será tratada de forma interpretativista e crítica, pois o posicionamento ontológico construtivista inerente à dissertação pressupõe interpretar

o conhecimento já elaborado à luz das Relações Internacionais. Para além de interpretada e refletida, a informação será procurada através de métodos de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa documental justifica-se uma vez que permite acesso a conhecimento científico escrito e relevante que possibilita a consulta ao longo da dissertação para que seja adotada uma visão cada vez mais informada e crítica sobre os fatos e conclusões apresentadas. Tal é útil porque adequa-se à ênfase qualitativa do trabalho, a qual privilegia a evolução permanente da pesquisa. Este método é complementado pela pesquisa bibliográfica que melhor sirva a percepção de conceitos como “segurança alimentar” ou “sistemas alimentares”.

PARTE II

Capítulo II: A segurança alimentar e nutricional – um conceito em evolução

2.1. A evolução do debate e construção do conceito

Os trabalhos analisados que versam sobre o tema demonstram uma preocupação primária: a definição do conceito de “segurança alimentar”. Porém, não há uma resposta consensual. Antes, a proliferação das aproximadamente 200 definições existentes (Smith et al, 1993, apud Maxwell, 1996:155) ilustra o intrincado debate que o envolve.

Maxwell (1996) evidencia a complexidade do termo – não só pela multiplicidade de componentes e difusão de conceito, mas também porque este é um fenómeno com reflexos diretos na sociedade e no bem-estar dos indivíduos, não podendo ser estudado ou avaliado sem que se seja reconhecida “complexidade e diversidade” e “sejam necessariamente privilegiadas as percepções subjetivas daqueles que são afetados pela insegurança alimentar” (pp. 155-156).

Pinto (2008, p. 41) realça como a complexidade do fenómeno e o debate sobre a sua definição influencia a definição de políticas públicas:

“[p]or se relacionar intimamente com graves problemas sociais como a fome, pobreza ou desigualdade social, a segurança alimentar tem sido pautada por enormes disputas em torno da melhor definição a utilizar, particularmente no âmbito da definição de políticas públicas”.

Refletir sobre este debate e desconstruir a complexidade do termo é um dos objetivos deste capítulo. Começaremos, por isso, por conhecer como o conceito evoluiu para posteriormente compreendermos as quatro dimensões essenciais à segurança alimentar e a sua indissociabilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e soberania alimentar.

Antes de mais, para evitar más interpretações das citações escolhidas devido a problemas linguísticos, importa clarificar qual a “segurança alimentar” aqui tratada. Enquanto que a língua inglesa permite a distinção entre “food security” e “food safety”, o Português, Espanhol, Francês e Italiano não o possibilitam. Assim, o termo

“segurança alimentar” aqui debatido encontra tradução no “food security” e não no “food safety”, referindo-se o último à inocuidade dos alimentos, uma das componentes da segurança alimentar (“food safety”) intimamente relacionada com a dimensão da utilização.

Igualmente, quando é referido o termo “segurança alimentar”, entenda-se “segurança alimentar e nutricional”. Não descorando a destriça teórica entre segurança alimentar e segurança nutricional (esta ao nível dos nutrientes dos alimentos), os esforços enveredados para tratar a segurança alimentar são válidos para a segurança nutricional. Como esclarece Simon (2009)

“[t]udo isto mostra a estreita relação entre a nutrição e a segurança alimentar e, portanto, confirma que é uma repetição inútil falar de segurança alimentar e de nutrição, como se pudesse haver segurança alimentar sem uma nutrição adequada” (p. 25).

2.1.1. Evolução temporal do conceito

O conceito de “segurança alimentar e nutricional” evoluiu de forma progressiva desde a sua primeira definição oficial aquando da Cimeira Mundial dos Alimentos, em 1974, até à proposta de conceito mencionada pela FAO no Relatório “O Estado da Insegurança Alimentar 2001”.

Compreender o contexto e os pensamentos subjacentes a esta evolução será o nosso primeiro objetivo.

- Dos anos 30 à Cimeira Mundial dos Alimentos em 1974 – a abordagem de segurança nacional

A definição de “segurança alimentar e nutricional” adotada pelos autores estudados nesta dissertação é a definida na Cimeira Mundial dos Alimentos de 1996 (FAO) e por essa razão é aceite enquanto marco histórico que deu origem ao conceito. Porém, autores como Simon (2009) remontam aos anos 30 para explicar a origem do termo.

Deve ser reconhecido que a segurança alimentar enquanto preocupação internacional encontra raízes nos anos 30 devido à eclosão da Primeira Grande Guerra. Sarmiento (2008) recorda as primeiras utilizações desta expressão no contexto da I Guerra Mundial “com um significado estritamente ligado à auto-suficiência” (p. 98). Citando Melhem Adas em “A Fome – crise ou escândalo?” (2004) Sarmiento esclarece que, nesta época,

“[a] alimentação surge como questão central no que respeita à capacidade dos países de produzirem os seus próprios alimentos a fim de evitarem crises de abastecimento provocadas por cercos militares ou boicotes políticos” (pp. 98-99).

Assim, a preocupação com o abastecimento alimentar era concebida enquanto uma “estratégia fundamental para salvaguardar a segurança nacional” (Pinto, 2008. p. 42).

Findas as duas guerras mundiais, a produção alimentar continuou a ser a prioridade dos governos. A urgência na gestão eficaz dos sistemas alimentares e na resposta ao flagelo da insegurança alimentar fez com que a 16 de outubro de 1945 quarenta e dois países reunidos no Quebec, Canadá, estabelecessem a hoje denominada Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura¹ (FAO, 2017).

A aposta na produção alimentar deu frutos significativos nos anos 50 e 60, registando um aumento mundial superior a 50% nestas duas décadas (Simon, 2009, p. 33). Consequentemente, nos anos 60 a gestão de excedentes tornou-se, duplamente, num motivo de preocupação e numa alternativa à resolução da fome, neste último caso através da distribuição de alimentos efetuada pelo PAM, criado em 1963.

Para regular o conseqüente acréscimo de comércio de produtos alimentares foram criadas normas que regulamentavam as condições higiénicas dos alimentos comercializados (food safety), o que originou em 1961 a criação conjunta da FAO e da OMS da Comissão do Codex Alimentarius. Desta forma foram lançadas as bases para o comércio internacional de produtos alimentares seguros. Em 1963, foi estabelecido o GATT, que reafirmou a importância deste comércio, e nos anos seguintes seguiram-se

¹ Em inglês, Food and Agriculture Organization of the United Nations, daí a sigla “FAO”.

vários outros acordos comerciais internacionais como o Acordo de Marraquexe (1994) que reforçaram a ideia de que o “reconocimiento de 1963 fue el comienzo de una larga historia estrechamente relacionada con la seguridad alimentaria” (Simon, 2009, p. 33).

Conclui-se, portanto, que a preocupação principal inerente à segurança alimentar desde a década de 1930 até à primeira definição oficial do termo em 1974 é constante: assegurar a produção e disponibilidade de alimentos. Neste sentido, analisar exaustivamente as origens do termo não será uma prioridade deste trabalho. O foco será conferido à evolução das definições oficiais pois esta reflete a reconstrução do pensamento da SAN a nível internacional, o que é relevante para os pontos seguintes.

- A década de 1970: crise alimentar e a Cimeira Mundial da Alimentação de 1974

Foi em 1974, na Cimeira Mundial da Alimentação realizada em Roma que se definiu pela primeira vez o conceito enquanto:

“availability at all times of adequate world food supplies of basic food stuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices” (Nações Unidas, 1975).

Nesta definição são evidentes as preocupações com a disponibilidade de alimentos e expansão progressiva do consumo alimentar decorrentes do contexto de crise alimentar e económica que envolveu a realização da conferência. A urgência de uma solução para esta crise e intensificação do seu debate permitiu o surgimento “de forma mais consistente” do conceito (Sarmiento, 2008, p. 99; Pinto, 2008, p. 42).

A nível económico, esta crise mundial ficou marcada por fatores como a desregularização do sistema monetário internacional e a desvalorização do dólar americano (a 15 de agosto de 1971) com consequente perda de paridade relativamente ao ouro. Para este desequilíbrio económico, contribuiu decisivamente a crise petrolífera internacional caracterizada pelo aumento sem precedentes do preço do petróleo por parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Cientes da alta dependência mundial do petróleo extraído no Médio Oriente e valiosidade deste recurso, este conjunto de países utilizou-o para servir os seus interesses económicos e políticos nos conflitos em que se envolveram e opuseram árabes e israelitas, nomeadamente na Guerra dos Seis Anos (1967) e na Guerra do Yom Kippur (1973). Com as subidas acentuadas do preço do petróleo, os preços de transporte e fertilizantes foram inflacionados, os países viram-se obrigados a racionalizar energia e, a agricultura foi severamente afetada.

Apesar do continente africano ter sido particularmente fragilizado, a crise económica e alimentar foi devastadora a nível global. Neste contexto, vários foram os países que solicitaram às nações Unidas uma conferência internacional para encontrar uma alternativa (Simon, 2009, pp. 34-35). Foi assim que, em 1974, em Roma, a FAO realizou a sua primeira Conferência Mundial da Alimentação.

- Década de 1980: a emergência do acesso aos alimentos

Além dos expressivos aumentos na produção agrícola decorrentes da Revolução Verde (conseguidos maioritariamente entre as décadas de 60 e 70), episódios como a reincidente crise alimentar africana em meados dos anos 80 evidenciaram que aumentar a produção alimentar não era solução única para solucionar a insegurança alimentar que persistia. Para chegar a esta conclusão e lograr a evolução do pensamento da SAN em direção a uma definição socialmente mais inclusiva, foi decisivo o trabalho desenvolvido por Amartya Sen nos anos 80.

Na obra “Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements” (1981), Amartya Sen defende uma alternativa à tradicional abordagem da fome centrada na disponibilidade de alimentos – uma abordagem baseada nos direitos do Homem (“entitlements”) que na sua base encontra o direito de todas as pessoas ao acesso aos alimentos. Para Sen, o problema não se encontrava na disponibilidade, pois a causa primordial da fome estava na falta de acesso aos alimentos por parte das populações mais pobres. Algo que não deveria acontecer pois o Direito Humano à Alimentação era inalienável a qualquer ser humano. Para além de Sarmento (2008) e Simon (2009),

também Pinto (2008) e Frankenberger e McCaston (1998) reconhecem a importância da teoria de Sen. Os últimos chegam a afirmar que a o trabalho do autor “representou uma mudança de paradigma na forma como a fome era conceptualizada” (ibid., p. 30).

Em resultado, em 1983, a definição de “segurança alimentar” é complementada no relatório da FAO “World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches”, passando a apresentar-se enquanto: “ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food that they need” (FAO, 1983).A introdução de “todas as pessoas” denota uma preocupação latente com os grupos mais vulneráveis e como o seu acesso aos alimentos se processa.

Em 1986, um elemento adicional é admitido no conceito – as dinâmicas temporais da insegurança alimentar. Reconhecido no relatório “Poverty and Hunger”, publicado pelo Banco Mundial, este elemento permite que a segurança alimentar seja percebida como uma situação facilmente mutável, cuja dinâmica surge associada a problemas como a pobreza estrutural e rendimentos continuamente baixos, os quais se traduzem em situações de insegurança alimentar severa, ou a casos de insegurança alimentar transitória ou temporária, geralmente vinculada a desastres naturais, conflitos e colapsos económicos (Banco Mundial, 1986). O acesso estável a alimentos passa a ser visto como condição essencial não apenas para uma alimentação adequada mas também para um vida saudável - “access of all people at all times to enough food for an active, healthy life” (ibid., p. 8).

Segundo Pinto (2008) e Sarmento (2008), estes dois últimos trabalhos, da FAO e do Banco Mundial

“marcam a evolução do conceito e contribuem para que a abordagem da Segurança Alimentar, no final da década, se baseasse na disponibilidade de alimentos em nível nacional e regional, e no acesso estável em nível local” (pp. 99-100).

Tendo em conta a evolução do conceito até finais da década de 80, assistimos a uma importante modificação do foco do sistema internacional, que passa da mera preocupação com comércio e manutenção dos stocks alimentares para o acesso humano e local aos alimentos. Esta evolução foi essencial na contribuição para uma abordagem de direito humano à segurança alimentar.

- Década de 1990 aos anos 2000: introdução da abordagem de direitos humanos

O período que compreende 1990 e 2005 chega a ser considerado como os “anos de ouro da segurança alimentar” (Simon, 2009, p. 36). Na década de 90, foram desenvolvidos numerosos trabalhos que permitiram o reconhecimento da uma cada vez maior complexidade da segurança alimentar e nutricional.

A assunção da importância da SAN para o bem-estar humano foi um primeiro passo em direção ao seu reconhecimento enquanto direito humano. Em 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou a edição anual do “Relatório do Desenvolvimento Humano” que, pela primeira vez, introduziu o conceito de “segurança humana”, mencionando como uma das suas componentes a “segurança alimentar” (PNUD, 1994).

Foi igualmente nesta década que a SAN passou a assumir-se não apenas como uma preocupação internacional, mas também nacional e local com intrínsecas relações com a inocuidade², segurança sanitária e valor nutricional dos alimentos e com a saúde. Assiste-se a uma importante mudança no pensamento internacional sobre a SAN já que “[c]om a incorporação das novas perspetivas de saúde e segurança dos alimentos (*food safety*), o foco da abordagem da segurança alimentar passa a olhar também para o indivíduo, e não apenas para o contexto nacional ou familiar” (Pinto, 2008, p. 43). Citando Hoddinott (1999), Pinto esclarece que, nesta linha de abordagem passam a ser alvo de atenção a distribuição da alimentação nos agregados familiares e a forma como os alimentos são “assimilados pelo organismo e transformados em energia necessária para satisfazer as necessidades dietéticas mínimas” (ibid.). Tudo isto se reflete numa nova definição, que é explícita na Cimeira Mundial da Alimentação de 1996 enquanto:

“Food security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food

² “Inocuidade dos alimentos” é uma característica dos alimentos inócuos, i.e., aqueles que não são prejudiciais, sendo por isso inofensivos para a saúde dos seres humanos (Infopédia, 2017).

preferences for an active and healthy life” (Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, 1996).

Para além da expressão “alimentos seguros e nutritivos” refletir atenção para com a má nutrição, a Cimeira Mundial da Alimentação de 1996 traz outra novidade - a inclusão das “preferências nutricionais” determinadas social ou culturalmente. Para além de obterem alimentos suficientes que satisfaçam as suas necessidades nutricionais, os indivíduos devem ter o poder de escolher comer os alimentos que melhor correspondem às suas preferências, cultura e valores éticos (Andersen, 2009, pp. 5-6).

Apenas um detalhe necessitaria ser acrescentado para tornar esta definição na mais completa e adequada - o acesso sociocultural aos alimentos. Esta lacuna, já pontada por Simon (2009), é colmatada em 2001 quando a FAO lança o relatório “O Estado da Insegurança alimentar 2001” que define a segurança alimentar enquanto:

“a situation that exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life” (FAO, 2001).

A chegada a esta definição é uma das provas que o conceito se tornou mais abrangente, ao mesmo tempo que se foi identificando cada vez mais com a realidade, mais “humanizado” e adaptado às circunstâncias específicas dos países e indivíduos, inclusive, à sua cultura.

Esta é a definição que nos parece mais adequada ao estudo da SAN e, por isso, é a subscrita por este trabalho.

2.2. Repercussões da evolução teórica na ação prática do sistema internacional

Perante a evolução do conceito é possível traçar as linhas que orientaram o pensamento internacional sobre a SAN e prever a sua repercussão no plano prático.

O reconhecimento teórico da sua complexidade valeu ao conceito uma abordagem gradualmente mais completa e uma evolução que caminha em direção a uma abordagem de direitos, i.e., uma abordagem que encara a alimentação adequada

enquanto um direito de todos e não como uma mera questão de segurança nacional. Desde a preocupação com a disponibilidade dos alimentos a nível internacional e nacional de ênfase claramente quantitativa, a componente humana da SAN foi-se afirmando, fazendo surgir a dimensão do acesso que não descorava os aspetos culturais, religiosos e éticos da alimentação, como as preferências alimentares dos povos, o que a torna também socialmente mais inclusiva.

Posteriormente, a dimensão da utilização traz diversas preocupações da esfera da saúde e nutrição abrindo espaço à dimensão da estabilidade e sustentabilidade da segurança alimentar. Tudo isto culmina no reconhecimento da complexidade do fenómeno, no privilégio concedido a métodos de mensuração subjetivos e no esforço para compreender todo o espectro que vai desde o nível internacional ao local, dando particular atenção a este último para que as ações se adequem cada vez mais ao contexto em que serão aplicadas. Como afirma Pinto (2008) sobre esta evolução, “[f]oram ainda incorporados vários níveis de análise (internacional, nacional, familiar, individual) e se consumou a sua relação direta com a satisfação de outras necessidades básicas e com as escolhas e preferências dos indivíduos” (p. 43).

Já a sua consideração enquanto componente da segurança humana, abriu portas à vinculação do conceito com os Direitos Universais do Homem. Porém, ter-se-á a evolução teórica do conceito repercutido na ação prática do sistema internacional?

A FAO responde a esta questão explicando a espécie de paradoxo que parece resumir a resposta da comunidade internacional à segurança alimentar e nutricional:

“its [international community] practical response has been to focus on narrower, simpler objectives around which to organize international and national public action. The declared primary objective in international development policy discourse is increasingly the reduction and elimination of poverty. The 1996 WFS exemplified this direction of policy by making the primary objective of international action on food security halving of the number of hungry or undernourished people by 2015” (FAO, 2003).

Esta evolução da ação prática pode ser compreendida como uma genuína percepção da complexidade do conceito. Devido a pretender atender a todos os componentes da SAN, é percebido que a resposta a desenrolar deve ser estruturada

por diversos níveis mais específicos que permitam a realização final de objetivos mais amplos.

Uma outra conclusão a extrair desta ação prática mais “restrita” ou específica de resposta à segurança alimentar é a sua vinculação à problemática da pobreza. Veja-se que o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio é precisamente “eliminar a pobreza extrema e a fome”. Na opinião de Simon (2009), “no espírito dos ODM agruparam-se os conceitos de segurança alimentar e de pobreza, o que constitui um progresso evidente” (pp. 37-38). De facto, este progresso pode ser tido como positivo na medida em que temas como a fome recebem mais atenção por parte da sociedade. Contudo, esta relação pode ter contribuído para a iliteracia pública sobre o verdadeiro significado de segurança alimentar. Na verdade, hoje em dia a diferenciação entre os termos é por vezes ignorada.

Para além da pobreza, um dos principais temas vinculados à SAN nas últimas décadas foi a economia. Perante a crise mundial dos preços dos alimentos em 2008, as dificuldades no acesso económico aos alimentos tornou-se evidente e “[e]sta crise convenceu numerosos economistas, economistas de desenvolvimento e agroeconomistas de que deveriam desempenhar um papel ativo numa segurança alimentar multidisciplinar” (Simon, 2009, p. 38). Tal explica a relação íntima e prolífera entre a agricultura e os acordos de comércio internacionais iniciados com o estabelecimento do GATT em 1947.

Simon (2009) realça igualmente a importância da relação da segurança alimentar com a política “sobretudo, aos feitos e decisões que guardam uma relação mais estreita com a política em geral e com as políticas agrária e económica” (p. 30).

Concluimos assim que a ação prática do sistema internacional no campo da segurança alimentar e nutricional tem beneficiado evidentemente da sua vinculação aos temas da fome e pobreza no mundial, assumindo-se enquanto uma responsabilidade internacional orientada, sobretudo, pela ONU e pelas ONG são chamadas a responder. Tal situação parece conduzir a uma “externalização” e desresponsabilização dos Estados para com a prossecução da segurança alimentar e nutricional da sua população.

Apesar da alavancagem adicional concedida ao tema devido à sua associação à economia e política internacional, o cumprimento de metas como as estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio sobre segurança alimentar (ou mesmo as Diretrizes voluntárias da FAO para o cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada) não apresentam carácter impositivo, o que pressupõe a inexistência de um instrumento sancionador caso não sejam cumpridas e justifica, em parte, a pouca importância dada ao assunto por parte dos Estados. Porém, encarar o tema segundo uma abordagem de direitos humanos é imprescindível porque a SAN é, de facto, um direito de todos os seres humanos.

2.3. A multiplicidade de dimensões da SAN

São diversas as dimensões ou “elementos categóricos” que tornam a segurança alimentar e nutricional (SAN) num conceito multidimensional e lhe conferem um grau de complexidade que merece a constituição de uma abordagem única: disponibilidade, utilização, acesso e estabilidade.

Começamos pela questão da disponibilidade, a primeira dimensão da segurança alimentar a evidenciar-se. Esta dimensão refere-se ao lado da “oferta” dos alimentos.

A nível nacional, esta disponibilidade resulta da “combinação da produção alimentar doméstica, importações comerciais, assistência alimentar, e dos stocks domésticos de alimentos, tal como dos determinantes subjacentes a estes fatores” (Weingärtner, 2005, p. 5). No entanto, o termo aplica-se não só ao nível nacional, mas também internacional, regional, ao nível do agregado familiar e do indivíduo.

Durante vários anos, a disponibilidade foi tida como a dimensão primordial da segurança alimentar, tendo-se “considerado que a segurança alimentar era sinónimo da disponibilidade de alimentos” (Shaw, 2007, p. 4 apud Simon, 2009: 22). Tal premissa parece-nos falaciosa pois, contrariamente, bastaria um aumento na produção para garantir situações de segurança alimentar. De facto,

“durante os últimos cinquenta anos, aproximadamente, a

produção agrária aumentou de forma constante e com maior rapidez do que a população, a quantidade de productos alimenticios disponíveis na terra (pelo menos que se refere a macronutrientes) é mais do que suficiente para alimentar o dobro da população mundial e, apesar disso, ainda há pessoas que não têm acesso aos alimentos” (Simon, 2009, p. 22).

Conclui-se, portanto, que a mera disponibilidade não é sinónimo de segurança nutricional pois não assegura a realização de uma dieta saudável e nutritiva. Em meados dos anos 70, graças a diversos estudos, como o livro “Ingredients of famine analysis: availability and entitlements” de Amartya Sen (1981), surgiu uma segunda dimensão da SAN - o acesso.

Sem acesso aos alimentos, a segurança alimentar torna-se impossível. Contrapondo o acesso com a disponibilidade torna-se evidente a distribuição gravemente assimétrica de alimentos no Mundo. Caso contrário, em 2015, não existiriam cerca de 785 milhões de pessoas a sofrerem fome diariamente (FAO, 2015b) enquanto que em 2014, 600 milhões de pessoas foram diagnosticadas com obesidade (OMS, 2016). Para esta assimetria contribui maioritariamente a falta de acesso aos alimentos devido a constrangimentos económicos. Se analisarmos o Indicador de Preços dos Alimentos da FAO³, vemos que no ano 2000 estes preços já revelavam um aumento de 91.1% relativamente ao período 2002-2004, sendo que os dados de fevereiro de 2017 apontam para uma subida ainda mais alarmante, que atinge os 175.5% (Fao.org, 2017).

Contudo, a falta de acesso não se restringe a razões económicas, estas podem ser igualmente físicas (Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, 1996) e socioculturais (Simon, 2009).

³ O Indicador de Preços dos Alimentos da FAO é um índice que mede a variação mensal dos preços internacionais de cinco conjuntos de alimentos básicos (cereais, vegetais, produtos lácteos, carne e açúcar). Os dados obtidos em cada mês são resultado de uma comparação média com os preços de exportação de cada um destes grupos de alimentos, entre 2002 e 2004 (Fao.org, 2017). Deve ser salientado que esta fonte funciona como uma plataforma dinâmica que apresenta automaticamente os dados do mês corrente.

O acesso físico é uma “dimensão quase logística” (ibid., p. 23). Trata-se do acesso à fonte de alimento ser fisicamente alcançável, o que depende de fatores como a existência de estradas ou pontes.

O acesso económico é aquele que mais condiciona esta dimensão. Sem meios produtivos ou financeiros para adquirir alimentos suficientes que satisfaçam as suas necessidades nutricionais básicas com regularidade, a população encontra-se vulnerável do ponto de vista alimentar. Desafortunadamente, as dificuldades financeiras das famílias são cada vez mais preocupantes, especialmente desde a crise mundial dos preços dos alimentos em 2008. Crises como esta e a crise alimentária de 2005 na Nigéria ganharam grande relevo na produção científica sobre segurança alimentar, tendo levado “muitos [autores] a limitar a dimensão do acesso aos seus aspetos económicos” (Simon, 2009, p. 23). Isto conduziu a uma lacuna para a qual autores como Simon (2009) chamam a atenção: a relegação do acesso cultural para segundo plano. Nas palavras do mesmo:

“podem existir barreiras socioculturais que limitam o acesso a [alimentos], em especial a certos grupos da população, por exemplo, por razões sociais ou de género. Parece tratar-se de um dos campos em que, até agora, há menos investigação” (ibid., p. 24).

O continente africano é paradigma destas barreiras, por exemplo, através do estigma social contra o HIV/SIDA. Outro exemplo é a privação do acesso do sexo feminino à gestão de terras agrícolas, o que representa uma barreira de “acesso aos ativos, insumos e serviços produtivos” (FAO, 2011). A discriminação género é por isso responsável pela insegurança alimentar de milhares de mulheres que diariamente despendem da sua energia para cultivar (com igual eficiência aos seus parceiros masculinos) terras das quais não podem obter fonte autónoma de rendimento nem alimento. É por isso essencial o desenvolvimento de conhecimento científico sobre esta questão para a prossecução da igualdade de género global.

O terceiro paradigma é o da utilização / uso. Além de disponíveis e acessíveis, os alimentos necessitam de ser utilizados de forma a que os seus nutrientes sejam aproveitados ao máximo pelo organismo de cada um:

Para a obtenção de energia e nutrientes suficientes por parte um indivíduo, são essenciais os bons cuidados e práticas alimentares, preparação dos alimentos, a diversidade da dieta e distribuição alimentar dentro do agregado familiar, o que em conjunto com a utilização biológica dos alimentos consumidos determina o estado nutricional dos indivíduos (FAO, 2008, p.1).

Daqui discorre que uma boa utilização dos alimentos é condição para a boa saúde do indivíduo porque contribui para uma ingestão dos nutrientes necessários ao bem-estar. Quando esta ingestão é deficiente, recebe de forma frequente a designação de “fome oculta”. Isto porque uma alimentação que seja suficiente em termos quantitativos quanto às quilocalorias diárias pode ser fraca quanto à qualidade dos nutrientes presentes nessas quilocalorias.

De realçar que na utilização dos alimentos se inclui a “preparação dos alimentos”, a qual está intimamente relacionada, entre outras coisas, com o acesso a água potável, condições higiénicas e qualidade das águas.

Por fim, estabilidade. Na definição de “segurança alimentar” adotada na Cimeira Mundial da Alimentação em 1996 consta a expressão “em todo o momento” (Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, 1996). Tal significa que tanto a disponibilidade, como o acesso e a utilização têm de ser estáveis no presente e possuir sustentabilidade futura. Basta a não observância de uma destas dimensões e uma situação, outrora de segurança alimentar, torna-se no seu oposto. A estabilidade é, por isso, igualmente importante. E, a segurança alimentar mais não é do que uma situação dinâmica.

Diversos fatores afetam esta dimensão e a SAN no geral, tais como: os eventos climáticos adversos (inundações, tempestades, secas), os fatores socio-económicos (como a desigualdade social, aumento do preço dos alimentos, desemprego), a instabilidade política, etc. Estes fatores poderão contribuir para a introdução de uma população no ciclo da insegurança alimentar, desnutrição e pobreza. Todos estes fatores merecem atenção por parte dos decisores políticos sob pena da inércia abrir portas à instauração de insegurança alimentar crónica, transitória ou cíclica/sazonal.

Além destas dimensões, autores como Pinto (2008) defendem que a SAN compreende ainda mais dimensões: ‘espacial; temporal; de segurança dos alimentos;

cultural; e, de sustentabilidade’ (p. 45). A primeira refere-se aos diferentes níveis do fenómeno: nível micro - do indivíduo ao agregado familiar; nível meso ou comunitário - da província, distrito, cidade ou comunidade; e, nível macro - global ou nacional (Weingärtner, 2005, p. 9). A *dimensão temporal* refere-se à estabilidade das quatro dimensões anteriormente explicitadas (Pinto, 2008; Simon, 2009) e quando esta não se verifica, estamos perante casos de insegurança alimentar crónica ou transitória). Já a dimensão *da segurança dos alimentos* (do inglês, food safety) refere-se à higiene e inocuidade dos alimentos. A *dimensão cultural* “evidencia o carácter antropológico da alimentação salvaguardando as especificidades culturais de cada povo em termos de costumes, tradições ou credos religiosos que se manifestam no consumo de alimentos” (Pinto, 2008, p. 45). Por último, a *dimensão da sustentabilidade* da SAN está implícita em todas as relações e dimensões que o fenómeno compreende, sendo considerado no seu sentido lato (sustentabilidade ambiental, social e económica).

2.4. A complexidade da SAN - conclusões

Todas as dimensões da segurança alimentar relevam como este é um fenómeno complexo e por essa razão apresenta obstáculos à mensuração objetiva e aplicação de métodos quantitativos à sua análise. O próprio desenvolvimento de políticas públicas e programas de intervenção para o efeito ilustram uma vasta abrangência do fenómeno. É neste sentido que Weingärtner (2005) propõe que a “programação” da segurança alimentar e nutricional se baseie numa abordagem holística (p. 11).

Entre outras características, esta abordagem deve, primeiro de tudo, e reiterando todo o conteúdo desenvolvido até aqui, reunir equipas heterogéneas e com elementos de áreas científicas diversas (Weingärtner, 2005) capazes de responder com eficácia à transversalidade do fenómeno⁴.

⁴ Exemplificando: abordar problemas de segurança alimentar implica reunir uma equipa polivalente com domínio, tanto nas ciências naturais como humanas. Será tão valioso reunir um médico, como um nutricionista, engenheiro ambiental, agricultor, sociólogo, economista, tradutor/intérprete, entre outros, porque todas as perspetivas destes profissionais contribuirão para uma melhor compreensão e resposta ao contexto.

Por sua vez, a multidimensionalidade implicada obriga a uma intersectorialidade bem coordenada. A gestão da segurança alimentar a nível de um Estado pressupõe que todos os setores estejam em harmonia para que assim contribuam de igual forma para a prossecução da SAN enquanto fim comum.

Por fim, a complementar a abordagem preferível, não deverá ser esquecida uma perspetiva multinível, ou seja, que inclua tanto o nível internacional, como regional, nacional e subnacional/local. Uma das razões que concorrem para esta afirmação assenta no facto ‘das diferentes dimensões serem afetadas de forma diferente (em termos de natureza, causas e efeitos) entre os diversos níveis macro, meso e micro’ (Weingärtner, 2005, p. 10). Segundo palavras do mesmo,

“food may be available in a country but not in certain disadvantaged districts or among discriminated population groups. The seasonality of food availability and utilization, for example, due to cyclic appearance of diseases, may be a rural but not an urban phenomenon” (ibid.).

A própria mensuração, da disponibilidade dos alimentos por exemplo, é feita de forma diferente entre os diversos níveis macro, meso e micro, apesar de todos estarem interligados.

Todas estas características mencionadas como de referência para a abordagem da SAN assentam num princípio basilar – usufruir de uma situação de segurança alimentar e nutricional é um direito de humano e a alimentação é o reflexo da identidade e soberania dos povos.

2.5. O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

A alimentação adequada e o direito humano à mesma são essenciais para a fruição dos restantes direitos humanos. Por essa razão, este direito foi reconhecido em 1948 na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Esta declaração consagrou de forma internacional os direitos humanos e, nomeadamente o direito à alimentação, explícito no Artigo 25º da seguinte forma:

“toda a pessoa tem direito a um padrão de vida adequado à saúde e bem-estar de si mesmo e da sua família, o que inclui o

direito à alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários [...]” (Declaração dos Direitos Humanos, 1948).

Este pode ser considerado o primeiro instrumento a vincular juridicamente o direito humano à alimentação no plano internacional, conseguindo que a alimentação se assumisse no campo dos direitos humanos enquanto “condição inalienável, indivisível e independente a todo o indivíduo, independentemente de qualquer situação ou legislação” (Valente, 2002 apud Pinto, 2008: 54).

Em 1966, a ONU adotou o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) o qual, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), contém os compromissos já assumidos na DUDH e ambos têm como objetivo “vincular juridicamente os direitos humanos responsabilizando internacionalmente os Estados nacionais pela sua violação” (Sarmiento, 2008, p. 105) ⁵.

Após a responsabilização internacional dos Estados pela violação do direito à alimentação, quase 30 anos depois, em 1994, é lançado o *Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994* pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁶ que vem reforçar a indivisibilidade deste direito e sua magnitude no bem-estar do ser humano. Em conjugação com os instrumentos

⁵ No PIDESC, por exemplo, a alimentação vem reconhecida enquanto um direito humano no seu Artigo 11º:

“1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de qualquer pessoa a um nível de vida adequado para si e a sua família, inclusive alimentação, vestuário e habitação adequados, e a uma melhoria contínua das condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a efectividade deste direito, reconhecendo para esse efeito a importância essencial da cooperação internacional fundamentada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de qualquer pessoa a estar protegida contra a fome, adoptarão, individualmente e mediante a cooperação internacional, as medidas, incluídos os programas concretos, necessárias para:

a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos mediante a plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, a divulgação de princípios sobre nutrição e o aperfeiçoamento ou a reforma dos regimes agrários de forma a alcançar uma exploração e utilização mais eficazes das riquezas naturais;

b) assegurar uma distribuição equitativa dos alimentos mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas existentes tanto nos países que importam produtos alimentícios como nos que exportam.” In: Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Artigo 11º (Sarmiento, 2008, p. 105).

⁶ Recorde-se que neste relatório o conceito de segurança humana emergiu e, incluído na vasta gama de elementos que a compunha, encontramos a segurança alimentar (PNUD, 1994).

anteriores, é possível concluir que por esta altura estavam já lançadas as sementes para uma progressiva abordagem humana da segurança alimentar e nutricional.

Também em 1994, a FAO implementa o Programa Especial de Segurança Alimentar (PESA)⁷ e, contribuindo para os esforços já empenhados pelo PNUD, revela uma evolução “em termos do enfoque adotado, mudando de uma abordagem mais centrada nas tecnologias (Produção) para uma abordagem mais centrada nas pessoas. Ou seja, “o PESA abandonou o seu único objetivo de incrementar a produção agrícola, passando a procurar formas de melhorar o acesso aos alimentos” (Sarmiento, 2008, p. 113). Constituir a redução das dificuldades de acesso aos alimentos enquanto um dos pilares da sua ação fez com que o PESA tenha contribuído para a afirmação do Direito Humano à Alimentação. Até porque, na realização do seu objetivo principal - apoiar os países de baixo rendimento e com défices alimentares – o PESA assumiu também como seu papel “intervir junto dos governos e outros parceiros internacionais no sentido de obter compromissos políticos fortes e proporcionar sinergias com doadores para a obtenção de financiamentos para as fases de formulação e execução das políticas” (Pinto, 2008, p. 92)⁸.

O esforço para o compromisso político dos Estados com a prossecução da SAN nos seus territórios continua em 1996, na Cimeira Mundial de Alimentação, organizada pela FAO. Isto porque, apesar do direito à alimentação ser um direito de qualquer indivíduo, a fruição efetiva do mesmo é influenciada por diversos fatores externos ao próprio indivíduo, sendo necessário haver, em última instância, alguém responsável por o fazer cumprir. A unidade escolhida para tal foi o Estado. Apesar de existirem incertezas quanto à sua eficácia, para além da inclusão deste direito nas constituições nacionais, quando a preocupação da segurança alimentar atingiu uma escala mundial (como aconteceu na Conferência Mundial da Alimentação) a coordenação entre as diversas unidades estatais revelou-se indispensável. Neste caso, “[a] determinação do problema como coletivo [levou] a que a sua resposta deveria ser encarada como uma

⁷ Sendo o mesmo aprovado pelo Programa Mundial de Alimentos em 1996

⁸ Sarmiento expõe “alguns pontos comuns que são propostos na maioria dos programas do PESA existentes” sendo eles: ‘forte compromisso político princípio do Direito Humano à Alimentação Adequada; múltiplas dimensões da SAN; intersectorialidade; enquadramento da política de SAN; participação social; descentralização; equidade; atribuição de recursos’ (2008, pp. 115-117). Consideramos estes pontos prioritários como fulcrais a qualquer formulação de políticas que tenham como objetivo (direto ou indireto) promover a SAN.

responsabilidade Mundial" (Gaspar, 2009, p. 8). Foi neste sentido que, no Plano de Ação da Conferência em questão, foi acordada entre os vários países representados a redução a metade do número de pessoas com fome até 2015⁹ (Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, 1996). Meta essa materializada quatro anos mais tarde no Objetivo 1 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

Ainda quanto à Cimeira Mundial de 1996, deve ser realçado o Compromisso 7 (objetivo 7.4.) do Plano de Ação. Neste Compromisso procedeu-se ao convite do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a melhor definir os direitos relacionados com a alimentação, contidos no Artigo 11 do Pacto e a propor formas de implementação e realização destes direitos (Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, 1996).

A resposta a este pedido foi dada em 1999 quando, no Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU (CDESC), órgão responsável pela monitorização do PIDESC, foi aprovado o Comentário Geral Nº 12. Este esclarece o conteúdo normativo do Artigo 11º do PIDESC anteriormente mencionado, definindo o DHAA como:

“[o] direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinhos ou em conjunto com a comunidade, têm acesso físico e económico a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para a sua obtenção em todo o momento” (Comentário Geral Nº 12, 1999). No entanto, note-se que a mensagem principal desta definição reside nos vocábulos “alimentação adequada”.¹⁰

Este último instrumento (CDESC) e o mencionado PIDESC foram essenciais para a afirmação jurídica dos direitos humanos no plano internacional e, claro para a responsabilização dos Estados ¹¹. Esta responsabilização vem expressa no Comentário

⁹ Tendo em conta como valor médio de referência o período entre 1990 e 1992.

¹⁰ O conceito de “adequação” refere-se à “consideração de diversos fatores que influenciam a determinação de quais os alimentos ou dietas específicas que são acessíveis podem ser considerados os mais apropriados para cada circunstância”. Ainda no ponto 7, é referido o termo de “sustentabilidade”, importante à própria definição do DHAA e concebido enquanto “intrinsecamente ligada à noção de alimentação adequada ou segurança alimentar, incluindo que os alimentos são acessíveis tanto para as gerações presentes como para as futuras” (Comentário Geral Nº 12, 1999).

¹¹ Apenas os Estados signatários do PIDESC estão juridicamente vinculados ao DHAA, tal como acontece com Portugal que assinou o pacto em 1976 e o ratificou em 1978. Porém, isto não significa que a

Geral Nº12 e, segundo este, o DHAA impõe aos Estados três obrigações: '(1) a obrigação de respeitar o acesso aos alimentos já existente requer que os Estados não adotem quaisquer medidas que resultem no condicionamento da capacidade das pessoas ou grupos em obterem alimentos¹²; (2) a obrigação de proteger, que significa que os Estados têm de adotar medidas que evitem que terceiros (indivíduos, grupos, empresas ou outras entidades) contribuam para a privação da população à alimentação adequada; (3) a obrigação de cumprir o seu comprometimento para com este direito, a qual tem duas dimensões complementares: a obrigação de facilitar ou tornar possível, que significa que os Estados devem proactivamente criar condições que permitam a realização efetiva do direito humano à alimentação e que assegurem o acesso e utilização de recursos que assegurem os seus modos de vida e subsistência; e, por fim, obrigação de prover o Direito Humano à Alimentação Adequada, garantindo que a população possa comprar ou produzir os alimentos" (Comentário Geral Nº12, 1999).

Segundo as normas de Direito Internacional, quando a conduta dos Estados não se adequa às obrigações internacionais que estes devem respeitar, significa que estão em violação de direitos fundamentais, incorrendo na possibilidade de sanções internacionais. Mais especificamente, 'um Estado (ou outras entidades insuficientemente reguladas por este) incorrem na violação do DHAA quando falha em assegurar que a sua população está minimamente livre de fome, como por exemplo, através: da revogação formal ou suspensão da legislação necessária à contínua satisfação do DHAA; à discriminação através da negação do acesso a alimentos a indivíduos ou grupos específicos da sociedade; da adoção de legislação ou políticas que são manifestamente incompatíveis com as obrigações legais pré-existentes relacionadas com o direito à alimentação' (ibid.).

A supervisão da prossecução destes direitos por parte dos Estados é responsabilidade do "CDESC da ONU através de relatórios apresentados pelos Estados

população dos países que não o tenham assinado não tenha este direito. É por isso necessário que todos os países contribuam para a prossecução internacional e conjunta do DHAA.

¹² Segundo esta obrigação, o Estado não pode: suspender leis ou políticas que permitam o acesso aos alimentos; confiscar terras ou recursos hídricos; impedir ou limitar o acesso das pessoas ou grupos aos recursos vegetais ou animais necessários para a sua segurança alimentar; destruir recursos alimentares das pessoas (zonas agrícolas de produção de alimentos, cultivos e criação).

nacionais” (Pinto, 2008, p. 55) e de “todos os membros da sociedade – indivíduos, famílias, comunidades, organizações não governamentais, sociedade civil tal como o setor privado – têm responsabilidade na realização do DHAA” (ibid.). A sociedade civil presente em cada país será dos elementos mais capazes e atentos à violação destes direitos em território nacional pois experiência a realidade vivida no Estado ‘dispondo do acesso a recursos judiciais apropriados para a denúncia desta violação por parte dos Estados, tanto a nível nacional como internacional’ (ibid.). Todavia, e primeiro de tudo, a sociedade civil deve ser capacitada para saber identificar as situações de incumprimento e levá-las à justiça. Para além de que será importante que os juízes saibam julgar situações deste género, como por exemplo, saibam distinguir situações de incumprimento do DHAA devido ‘a uma real incapacidade do Estado ou falta de vontade de o cumprir’ (ibid.).

As considerações relativas ao Compromisso Nº12, deve ainda ser observado que “este foi o primeiro instrumento internacional a conferir uma interpretação compreensiva e oficial do direito humano à alimentação adequada por parte dos Estados” (Weingartner, 2004, p. 15).

Felizmente, os esforços encetados continuaram neste sentido nos anos subsequentes. Em 2000 foi lançado o Relatório de Desenvolvimento Humano. Weingartner (2004) acredita que este refletiu, em parte, a recente conceptualização da abordagem de direitos humanos conferida à segurança alimentar (p. 15). Como o mesmo esclarece (p. 15, citando BMVEL, 2005) “[a] aplicação de direitos económicos, sociais, culturais e humanos foi esquecida durante vários anos porque não existiram diretrizes relativas ao conteúdo do direito à alimentação e às obrigações dos Estados”. Porém, e segundo Gaspar (2009, p. 9), devido à avaliação do Plano de Ação da CMA de 1996 que se revelou um fracasso dados os diminutos recursos investidos, a FAO realizou uma nova Cimeira em 2002. Na Declaração final desta Cimeira foi proposto ao Conselho da FAO o estabelecimento de um Grupo de Trabalho Intergovernamental que teria como tarefa a elaboração, num período de dois anos, de um conjunto de diretrizes voluntárias que apoiassem os Estados na realização progressiva do direito à alimentação adequada nos diversos contextos nacionais de segurança alimentar

(Declaração da Cimeira Mundial da Alimentação: cinco anos depois, 2002), o que veio colmatar a falha de diretrizes mencionada por Weignarter (2004).

As 19 diretrizes concebidas foram adotadas pelo Conselho da FAO em Novembro de 2004 e publicadas pela Organização um ano depois enquanto “Diretrizes Voluntárias para Apoiar a Progressiva Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar nacional”. As Diretrizes Voluntárias são um instrumento de “orientação prática aos Estados na implementação da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada” (FAO, 2015a) “ao nível da elaboração das estratégias, programas, políticas e leis no campo da segurança alimentar” (Pinto, 2008, p. 55). Para além de enumerar as obrigações dos Estados em garantirem situações de segurança alimentar, apresentam quais diretrizes seguir para a sua implementação.

É importante esclarecer que estas diretrizes “não estabelecem obrigações juridicamente vinculativas para os Estados nem para as organizações internacionais” (FAO, 2015a) apenas:

“conformam um conjunto de deveres que os Estados, em parceria com a sociedade civil, devem ter em atenção na luta contra a fome. No entanto, vale lembrar que essas diretrizes são também uma importante ferramenta para a sociedade civil exigir responsabilidades aos governos em matéria de direito à alimentação” (Pinto, 2008, pp. 55-56).

Neste sentido, não úteis não só para a sociedade civil, através da capacitação desta quanto à avaliação de situações de violação de direitos humanos, mas também para os Estados por se “tornarem num importante instrumento adicional para mobilizar a “vontade política ausente”” (Weingnater, 2004, p. 15).

A evolução do quadro jurídico internacional relativo ao Direito Humano à Alimentação exprime uma clara direção a uma abordagem humana. Uma abordagem de direitos implica proteger os direitos e as liberdades fundamentais dos indivíduos, um processo moroso, mas que cria bases a uma sustentabilidade futura. No caso da alimentação, esta abordagem significa reconhecer o estatuto de direito humano à alimentação adequada e assim abordá-la segundo os “prismas” de direitos como a não-discriminação, a dignidade, equidade e igualdade, etc. Como enfatiza Olivier De

Schutter, Relator Especial das Nações Unidas sobre o Direito Humano à Alimentação, “[s]oluções para as crises alimentares só serão sustentáveis se as nossas estratégias tiverem como base os direitos humanos” (Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, das Nações Unidas, 2008).

Este direito foi-se dotando de instrumentos legais progressivamente mais específicos para que os Estados tenham linhas orientadoras que os ajudem a respeitar e cumprir este direito. Para além de específico, o direito à alimentação foi-se tornando, quase paradoxalmente, cada vez mais amplo. Tal amplitude refere-se a uma abordagem cada vez mais lata no sentido em que inclui não só a alimentação adequada enquanto dependente exclusiva de alimentos, mas também como uma situação dependente de fatores exógenos aos indivíduos e ainda das políticas nacionais e internacionais. Esta é a razão pela qual considerar questões relacionadas com a soberania alimentar são essenciais na prossecução de uma alimentação adequada de uma população.

O princípio da soberania completa a compreensão da SAN e do DHAA. São, portanto, três elementos inseparáveis. Esta será analisada de seguida.

2.6. A soberania alimentar

O conceito de soberania alimentar surgiu em debate público durante a década de 1990 devido aos crescentes movimentos sociais de camponeses que proliferavam em oposição às políticas agrícolas de cunho neoliberal em vigor. Como explicam Stedile e Carvalho (2010), estes movimentos opunham-se “aos termos utilizados na discussão dos governos, que em consonância com a hegemonia do neoliberalismo e o surgimento da OMC na década de 1990, ajustaram a definição de segurança alimentar tentando assegurar esse direito à alimentação através da liberalização do comércio de alimentos, abrindo caminho para fazer da alimentação um grande e lucrativo negócio (para as empresas transnacionais, para a indústria química, para o *fast food*, entre outras)” (p. 9). Esta trajetória inviabilizava claramente a subsistência e manutenção na atividade dos pequenos agricultores.

Como resultado, no ano de 1996 decorreu, em paralelo à Cimeira Mundial da Alimentação em Roma, o Fórum da Sociedade Civil no qual a Via Campesina¹³ introduziu o conceito de soberania alimentar (Pinto, 2008; Sarmiento, 2008, p. 107; Stedile e Carvalho, 2010).

Enquanto que na Cimeira Mundial sobre a Alimentação de 1996 se definia a alimentação como um direito humano e uma responsabilidade do Estado, neste Fórum da Sociedade Civil a alimentação era pensada enquanto uma questão que transcende estes dois requisitos. Pois, sendo «(...) a produção e distribuição dos alimentos uma questão de sobrevivência dos seres humanos, torna-se numa questão de soberania popular e nacional» (Stedile e Carvalho, 2010, p. 9). É neste sentido que a soberania nacional emerge subordinada à premissa de que “alem de ter acesso aos alimentos, o povo, as populações de cada país, tem o direito de produzi-los. E será isso que lhes garantirá a soberania sobre suas existências” (ibid.). Ou seja, a alimentação é um direito, o Estado deve desenvolver esforços para garanti-la e, esta garantia da “produção e distribuição” deve ser feita tendo em conta como, onde e por quem os alimentos são produzidos pois estas questões serão decisivas para a sobrevivência e sustentabilidade autónoma da população e para a soberania alimentar nacional. Em suma, e tal qual definida no posterior Fórum Mundial da Soberania Alimentar de 2001, a soberania alimentar é:

el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. / La soberanía alimentaria favorece la soberanía

¹³ No seu próprio website, a Via Campesina define-se enquanto ‘um movimento internacional autónomo, pluralista e multicultural, sem filiação política ou de outra natureza, que agrupa cerca de 200 milhões de camponeses e camponesas pequenos e médios agricultores, povos sem terra, indígenas, migrantes e trabalhadores agrícolas de todo o mundo’. De forma sistematizada, é ainda exposto que este movimento “[d]efende a agricultura sustentável e de pequena escala como um modo de promover a justiça social e a dignidade. Opõe-se firmemente aos agronegócios e multinacionais que estão a destruir os povos e a natureza”. Na mesma fonte, salienta-se que “[a] Via Campesina é, hoje em dia, considerada um dos principais atores os debates sobre a alimentação e agricultura. É escutada por instituições como a FAO e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas” (Via Campesina, 2011).

económica, política y cultural de los pueblos (Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001).

Apesar dos esforços encetados contra as políticas neoliberais, em 1994 foram celebrados os acordos sobre a agricultura do Uruguay Round do Acordo Geral de Tarifas e Comércio¹⁴, (GATT, em inglês). A tentativa de transformar o setor agrícola num setor económico estandardizado contrastava com “estado nutricional da população mundial [que se] mantinha pouco satisfatório, o que tornava a Declaração Universal dos Direitos Humanos numa letra morta para a maioria dos povos do mundo” (Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001). Por essa razão, realizou-se em 2001, em Havana (Cuba) o Fórum Mundial de Soberania Alimentar. Para além de chamar a atenção para a falta de vontade política dos Estados na resolução da fome a nível mundial e sustentabilidade dos sistemas alimentares, este Fórum destaca a sua oposição contra a ingerência da Organização Mundial do Comércio (OMC) no comércio de produtos alimentares, pois “os alimentos não são mais uma mercadoria e o sistema alimentar não pode ser tratado apenas de acordo com a lógica do mercado”. Não sendo contra o comércio internacional, a soberania alimentar condena a prioridade dada às exportações devido à apropriação neoliberal do comércio de bens alimentares e a hegemonia das multinacionais que enfraquecem a democracia dos Estados. Assim, e à luz deste fórum realizado em 2001, a soberania alimentar propõe uma profunda reforma agrária nos diversos Estados e a criação de uma nova ordem democrática, transparente e capaz de regular o mercado internacional e dar lugar ao comércio justo em que o pequeno agricultor não é esquecido, a diversidade étnica dos indivíduos é reconhecida e as populações controlam autonomamente os seus recursos naturais (Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001).

Acreditando que o progresso na eliminação da fome a nível mundial fora pouco satisfatório desde a realização da CMA de 1996, em 2002, novamente em paralelo à Cimeira Mundial da Alimentação realizada em Roma nesse mesmo ano, realizou-se o Fórum das ONG/OSCs para a Soberania Alimentar. O Plano de Ação da referida CMA foi criticado por “combinar o erro de “mais do mesmo remédio” com as prescrições destrutivas que apenas pioram a situação” (Declaração Final do Fórum Mundial sobre

¹⁴ Hoje denominada Organização Mundial do Comércio (OMC).

Soberania Alimentar, 2001). Entre elas, o Fórum das ONG/OSCs menciona: a abertura dos mercados ao dumping dos produtos agrários, a privatização dos serviços sociais básicos e das instituições de suporte económico, assim como a maior ênfase conferida à biotecnologia e engenharia genética. Por acreditarem que sem a adoção da soberania alimentar enquanto “enfoque fundamental”, o progresso continuará por acontecer, este fórum propôs definir a “[s]oberania Alimentar como um guarda chuva sob o qual podemos definir as ações estratégias necessárias para eliminar realmente a fome”, além de “incluir o conceito na legislação internacional e sua instituição como quadro político principal para conduzir a alimentação e agricultura”¹⁵ (Declaração política do Fórum das ONG/OSCs para a Soberania Alimentar, 2002).

A tentativa de reconhecimento a nível internacional deste Fórum concretizou-se em 2007, no Fórum Mundial de Soberania Alimentar realizado em Mali. Este contou com a participação de organizações e movimentos sociais de camponeses, pescadores, indígenas, mulheres, jovens, consumidores, nutricionistas, investigadores e cientistas, movimentos urbanos e ambientalistas, etc., que ascenderam os 500 intervenientes (Declaração de Nyéléni, 2007). A maior adesão refletiu a progressiva internacionalização das preocupações relacionadas com a soberania alimentar dos povos. Este foi de facto o elemento que merece mais destaque neste fórum pois os princípios já defendidos no primeiro fórum deste movimento se mantiveram¹⁶.

Desde a realização do Fórum em Nyéléni que o movimento pela soberania alimentar, liderado pela Via Campesina, tem vindo a reunir apoiantes por todo o

¹⁵ À parte desta tentativa veemente em afirmar a soberania alimentar no plano internacional, a definição do conceito sofreu poucas alterações, apenas se notando uma preocupação com a clarificação da soberania alimentar enquanto um direito humano: “[l]a Soberanía Alimentaria es el DERECHO de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades (Declaração política do Fórum das ONG/OSCs para a Soberania Alimentar, 2002).

¹⁶ A definição de soberania alimentar foi levemente modificada para “A soberania alimentar é o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e o seu direito de decidir o seu próprio sistema alimentar e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas” (Declaração de Nyéléni, 2007).

mundo. No caso da Europa, existe uma plataforma online que, para além de informações pertinentes sobre os princípios defendidos, exhibe os eventos realizados em prol desta causa. Vários são os eventos e, desde a realização da primeira edição da Nyéléni – Fórum Europeu para a Soberania Alimentar, em 2011, em Krems (Áustria), seguiu-se a 2ª edição do Fórum, desta vez em Cluj-Napoca (Roménia), em outubro de 2016 (Via Campesina, 2016). Entretanto, diversas iniciativas relacionadas têm sido desenvolvidas para a que a soberania alimentar seja progressivamente implementada, o último exemplo partiu da iniciativa da delegação da Polónia e ocorreu no mesmo país, no passado dia 22 de março de 2017 (Nyéléni Europa, 2017).

Os fóruns desenvolvidos em prol da soberania alimentar revelam uma tendência para a progressiva afirmação do conceito enquanto um direito humano e como um princípio orientador essencial à ação internacional com vista a erradicar a fome a longo prazo e garantir a segurança alimentar e nutricional das populações de forma sustentável. A mobilização social a nível global é um dos objetivos deste movimento e a sua expansão vem patente no número de participantes dos fóruns ao longo do tempo.

De forma geral, os princípios orientadores da perspetiva da soberania alimentar são: consideração dos alimentos enquanto uma necessidade dos povos e não como uma mera mercadoria; direito dos países a se protegerem de importações de alimentos a preços demasiadamente baixos; direito dos povos a definirem as suas próprias políticas de alimentação; o acesso, controlo e gestão sustentável dos recursos naturais devem ter em consideração os interesses da população e por isso, a privatização de qualquer um destes recursos é rejeitada; valorização dos produtores dos alimentos, especialmente os de pequena escala, independentemente da atividade (agricultor, pescador, etc.), género (o papel da mulher na agricultura adquire especial realce) e etnia; promoção da autonomia local e sistemas e circuitos alimentares curtos; reconhecimento da multietnicidade e respeito pela diversidade de produção agropecuária dos diversos povos; necessidade de uma reforma agrária; oposição ao controlo neoliberal e sem rédeas do comércio de produtos alimentares pelas grandes empresas que enfraquecem a capacidade de fazer democracia dos Estados; satisfação dos mercados locais e nacionais como prioridade; rejeição de tecnologias nocivas à

sustentabilidade, como a criação de organismos geneticamente modificados (Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001; Declaração política do Fórum das ONG/OSCs para a Soberania Alimentar, 2002; Declaração de Nyéléni, 2007; Nyéléni Europa, sem data; Via Campesina, 2006).

A existência de todos estes princípios levou as ‘organizações sociais e camponesas apoiantes a afirmarem que a soberania alimentar é um princípio e uma ética de vida que não responde exclusivamente a uma definição académica’ (Stedile e Carvalho, 2010, p. 11). De facto, as diversas conferências, fóruns de debate e iniciativas revelam a soberania alimentar enquanto “um processo colectivo de construção, participativo popular e progressivo” (ibid.), um movimento que já criou bases na Europa e progride com veemência pelo mundo. A sociedade civil demonstra um grau de envolvimento elevado neste movimento. Apesar de tudo, “[a]s declarações e acordos construídos nos fóruns (...) ainda não tem tido, infelizmente, ressonância prática, transformada em políticas públicas na maioria dos governos e nos organismos internacionais” (ibid., p. 12).

A parca “ressonância prática” pode encontrar explicação no que Akram-Lodhi (2013) chama de “inconsistências” da teoria da soberania alimentar. O autor reconhece a pertinência desta teoria¹⁷. Porém, critica este movimento por explicar apenas parcialmente como o seu objetivo de atingir a soberania alimentar dos povos, possa ser cumprido¹⁸.

Na conferência internacional sobre a soberania alimentar realizada na Universidade de Yale, entre 14 e 15 de setembro de 2013, cujo tópico era “Soberania Alimentar: um diálogo crítico” Akram-Lodhi, para além de apresentar as três inconsistências dos princípios definidos pela soberania alimentar¹⁹, partilhou a agenda

¹⁷ Lodhi (2003) reconhece que esta teoria “revela uma forma diferente de pensar a cerca de como o sistema alimentar global pode ser organizado” (p. 2), “oferecendo uma alternativa à segurança alimentar que nada diz sobre os termos e condições segundo as quais os alimentos são produzidos (...) quem os produz, onde e como são produzidos, a escala de produção, tal como os impactos no ambiente e na saúde dessa mesma produção” (Patel, 2009 apud Akram-Lodhi, 2013 :3)

¹⁸ Esta definição parcial pode ainda ser vista como uma razão para a existência de diversas visões entre os apoiantes da soberania alimentar (Akram-Lodhi, 2013, p. 4; Holt-Giménez, 2010). As quais Akram-Lodhi (2013, p. 4) considera como sendo: transformacionais, transitórias e reformistas.

¹⁹ Segundo Akram-Lodhi (2013) as três “inconsistências” da soberania alimentar são: (1) o facto de, apesar da soberania alimentar pretender o controlo local dos recursos naturais por parte das populações e comunidades mas não contestar explicitamente o controlo estrutural dos recursos

que, segundo o autor, é ‘capaz de gerar diferenças significativas no espaço de tempo de uma geração e nos mostra como construir a soberania alimentar’ (Akram-Lodhi, 2013, p. 7). Esta agenda revela-se um guia prático à construção deste ideal, contribuindo para a capacidade de ultrapassar a diminuta “ressonância prática” mencionada. Os passos nela incluídos influem sobre os seguintes tópicos: reforma agrária; restrição dos mercados fundiários ou de propriedades; excedentes agrícolas; agroecologia; sistemas alimentares locais; preferências/paladares; Estado; comércio internacional; novo senso comum; soberania agrícola.

Apesar da sua análise detalhada ser importante, devido ao limite de páginas, será apenas conferido foco aos tópicos “comércio internacional” e “soberania agrária” pois são aqueles que revestem maior utilidade para a aplicabilidade prática da soberania alimentar. Quanto ao primeiro, e ao contrário da proposta do movimento para a soberania alimentar sobre retirar a OMC da gestão da agricultura, o autor afirma que esforços neste sentido apenas “permitiriam que os mercados globais continuassem a operar de forma a que as corporações agroalimentares transnacionais saíssem beneficiadas” (2013, p. 16). Apresenta como solução a substituição da OMC com a construção de uma Organização Internacional do Comércio, sob a tutela das Nações Unidas, conseguida através de “um consórcio de Estados que protegem os pobres e são sensíveis às questões de género e se encontram comprometidos a atuarem em prol da segurança humana” (Akram-Lodhi, 2013, p. 17). Já a “soberania agrária” é um conceito proposto pelo autor na obra *Hungry for Change: Farmers, Food Justice and the Agrarian Question* (2013), a qual é citada pelo mesmo para realçar que este conceito “vai mais além da soberania alimentar” pois refere-se à “autoridade prática independente e exclusiva das mulheres e homens que fornecem e consomem os alimentos sobre os alimentos em si e sobre os recursos necessários para produzir e ter acesso aos alimentos”, conseguindo desta forma:

“transcender as noções de democracia centradas na política e estabelecer relações de democracia com base em economias

exercido pelas classes e Estado a nível local (o que talvez implicaria uma alteração da sociedade e não apenas a forma como a mesma trata o controlo dos recursos); (2) este modelo “não explicita quais as condições políticas necessárias ao exercício da autonomia precisa para a construção da soberania alimentar”; e, (3) a “incapacidade de identificar os possíveis percursos pelos quais as sociedades podem transitar de um sistema alimentar corporativo para a soberania alimentar (Akram-Lodhi, 2013, pp. 5-7).

democráticas, ecologia e a necessidade de harmonia entre os humanos e a natureza” (Akram-Lodhi, 2013, pp. 20-21).

Uma última ressalva deve ser dada à agroecologia, pois o seu significado e contribuição para a soberania alimentar poderão não ser claros. Segundo MacKay (2012), este modelo de produção agrícola apresenta características distintivas: consiste em “métodos de produção agrícola baseados na diversificação, interações biológicas e sinergias entre o ecossistema agrícola que conduzem à fertilidade e produtividade dos solos e resiliência das culturas”; “ênfase na sustentabilidade ambiental e inclusão social”; tem por unidade preferencial os pequenos agricultores e cooperativas agrícolas; é menos mecanizado do que o modelo atual; e, mais dependente de mão-de-obra (p. 1). McKay (2012) menciona-o como alternativa ao modelo agrícola atual dominado pelos “complexos agroindustriais que fazem um uso intensivo de químicos e produzem monoculturas dedicadas à exportação” (p. 1). O modelo produtivo agroecológico implica a adoção de uma perspectiva de sustentabilidade ecológica sobre a agricultura, contribuindo assim para a sustentabilidade desta atividade, o que não acontece no modelo atual. De facto, para além da agricultura atrair cada vez menos pessoas para o setor, devido à percentagem de agricultores que vivem na pobreza²⁰, o setor tem vindo a sofrer, em escala semelhante, os danos que tem provocado ao Ambiente²¹. ‘A degradação da terra arável, deterioração da saúde pública e diminuição da qualidade dos alimentos e modos de vida rurais’ são também consequências deste modelo (ibid., p. 1). Porém, este ciclo pode ser travado com a adoção de práticas como a agroecologia. Este modelo já foi adotado em diversos países, inclusive no Brasil e em Cuba com bastante

²⁰ Segundo o Banco Mundial, em 2013, ‘767 milhões de pessoas viviam em extrema pobreza, sendo que 80% destes indivíduos habitam em áreas rurais e 64% trabalham na agricultura’ (Grupo Banco Mundial, 2016, pp. 3-5).

²¹ O relatório sobre o “Estado da Alimentação e Agricultura 2016” da FAO incide o seu foco sobre o impacto que as alterações climáticas têm na agricultura e vice-versa. A mesma fonte revela que a agricultura, a silvicultura e outros usos da terra formam o segundo setor económico que mais emite gases de efeito estufa, totalizando 21% da emissão total destes gases (FAO, 2016, p. 7), sendo a agricultura que mais contribui para esta percentagem (ibid.). Simultaneamente, as produções agrícolas resilientes às alterações climáticas têm sido dos temas que requerem mais atenção por parte de organizações como a FAO devido ao seu impacto severo na insegurança alimentar das populações vulneráveis.

sucesso²².

Além deste modelo agrícola diminuir “a dependência de inputs agrícolas industriais extremamente onerosos, tais como os pesticidas e fertilizantes baseados em químicos e as sementes geneticamente modificadas (OGM)” (ibid., p. 6), é também o que mais se adequa às práticas agrícolas dos agricultores familiares. Devido à sua “ligação com a terra que a maioria dos agricultores familiares tem, estes tendem também a desenvolver ações menos nocivas para o ambiente e recursos naturais” identificando-se assim com o modelo agroecológico (p. 3). De facto, “[a]s pequenas explorações agrícolas apresentam uma maior produtividade por hectare, são mais eficientes, protetoras da diversidade e recursos e mais intensivas em mão-de-obra” (ibid.).

Contrapondo os benefícios que este modelo apresenta relativamente ao modelo agrícola agroexportador atual, concluímos que a sua aplicação seria preferível. Aliás, a vigência do modelo atual não se mostra viável a longo prazo nem tão pouco apresenta melhorias, pois “desde que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) começou a calcular o número de pessoas subnutridas no mundo desde 1969, o número de pessoas à fome aumentou cerca de 8% - de 878 milhões para cerca de 925 milhões em 2010 (FAO, 2012)” (McKay, 2012, p. 1). Assim sendo, concluímos que, de facto, “a forma segundo a qual produzimos os alimentos desempenha um papel extremamente importante no flagelo da fome” (ibid.) e a prossecução da soberania alimentar, DHAA e segurança alimentar dos mais vulnerável contribuem para esta produção responsável e impulsionadora do desenvolvimento das

²² McKay (2012) destaca que no Brasil, no âmbito da Rede de Participação de Agricultores, 100, 000 agricultores familiares participaram utilizando métodos de agroecologia e os resultados variaram entre aumento de produção de 100 a 300% dependendo da cultura em questão. Para além de revelar um custo-eficiência superior “a agência do governo de extensão agrária, através do PRONAF, calculou um custo anual 500 dólares por cada agricultor assistido, o que representa 10 vezes mais do que as abordagens de desenvolvimento agroecológico participativo que também inclui os gastos de investigação e capacitação das organizações de agricultores” (p. 2) Já em Cuba, e tendo em conta a redução de uso de agroquímicos, a produção alimentar aumento 37% desde 1995 a 2004 – uma média anual de 4.1 % - o que ultrapassou a média regional de 0% durante o mesmo período (FAO, 2012) e “[n]ão só os estudos mostraram que os sistemas agroecológicos são mais produtivos – alimentando 15-20 indivíduos por hectare ao ano – como também provaram ser mais resilientes às catástrofes naturais” (p. 1). O autor dá o exemplo do furacão Ike que devastou Cuba em 2008 e durante a catástrofe “as explorações agroecológicas sofreram níveis de danos que rondaram os 50%, enquanto que as monoculturas foram quase totalmente destruídas rondando níveis de 90-100 por cento (McKay, 2012: 5 apud Altieri e Toledo, 2011)”.

comunidades. Por isso, políticas que almejem a SAN deverão respeitar a soberania alimentar dos povos, o seu direito humano à alimentar e fomentar a produção agrícola sustentável, como por exemplo através da agroecologia.

PARTE III

Capítulo III: A (in) segurança alimentar em Portugal e seus reflexos na população portuguesa

3.1. O estado alimentar e nutricional dos portugueses – o que dizem os estudos?

A forma como a governança da segurança alimentar tem sido desenvolvida em Portugal tem naturalmente influência no estado nutricional e de saúde da sociedade portuguesa. Após a sua análise desde o ano em que o país aderiu à CEE (1986), esta governança será analisada tendo em conta os impactos reais que teve na população. Para isso são basilares os estudos realizados que, apesar de escassos, revelam-se mais prolíferos a partir de 2011.

Iniciamos este ponto com a constatação de que, apesar de refletirmos sobre o estado nutricional da população portuguesa desde 1986, a falta de estudos até 2003 (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014, p. 6) condicionou esta tarefa. De facto, a existência de dados com base na recolha direta a partir da ingestão alimentar dos indivíduos verifica-se apenas no I Inquérito Alimentar Nacional, realizado em 1980, e na segunda edição deste mesmo inquérito, lançado em 2017. Estes estudos consubstanciam a abordagem preferível e mais rigorosa, no entanto a sua realização é bastante complexa, morosa e dispendiosa. Já estudos com métodos de recolha indireta de dados, ainda que não forneçam dados com detalhe, são mais abundantes, materializando-se em estudos que avaliam as disponibilidades alimentares, tais como a Balança Alimentar Portuguesa realizada de cinco em cinco anos.

Começamos pela Balança Alimentar Portuguesa 1990-2003²³ (Instituto Nacional de Estatística, 2006). Este instrumento permite perceber os sinais que os portugueses

²³ Antes de mais, ressaltamos que, apesar de muito útil, “este instrumento analítico de natureza estatística mede o consumo alimentar do ponto de vista da oferta dos alimentos” (BAP 2012-2016). Ou seja, embora que não seja a única condição para uma situação de segurança alimentar, neste estudo a disponibilidade dos alimentos é considerada sinónimo do consumo da população portuguesa pois através da compra é demonstrada a intenção de consumo. Por sua vez, a maior disponibilidade de um produto faz com que, já que o lado da oferta aumentou, o lado da procura beneficie de um preço mais baixo. Neste sentido, os produtos mais disponíveis serão os mais propensos a ser comprados pelo seu reduzido preço. Este estudo não inclui nas estatísticas os alimentos que são desperdiçados, por exemplo. Acredita-se que este estudo tem utilidade sobretudo para procurar tendências de consumo alimentar e assim orientar as políticas de produção agrícola, das pescas, da indústria alimentar e acordos comerciais. Contudo, e por ser um instrumento de abordagem indireta, pouco mais será de esperar deste estudo.

foram enviando ao mercado sobre as suas preferências de consumo²⁴. Neste período, ditos sinais fizeram com que o mercado aumentasse a disponibilidade de quase todos os alimentos, excetuando o pescado (-9%), as leguminosas secas (-26%) e tubérculos e raízes (-35%). Números que contrastam com os maiores aumentos registados nos sumos (+196%) e néctares, água engarrafada (+123%) e nos refrigerantes (+89%), que proporcionaram uma queda nas bebidas alcoólicas (-16%). Em suma, já neste período os portugueses tinham uma dieta desequilibrada em relação às recomendações da Roda dos Alimentos, privilegiando as gorduras e proteínas em detrimento dos frutos e legumes (cerca de metade do consumo indicado na Roda dos Alimentos). Produtos estimulantes como o chocolate e o café viram duplicar o seu consumo neste mesmo espaço de tempo (Instituto Nacional de Estatística, 2006).

Cerca de 5 anos depois, como iremos comprovar na análise da Balança Alimentar de 2008-2012 (Instituto Nacional de Estatística, 2014), as disponibilidades alimentares continuaram a aumentar, de forma geral.

Verifica-se que:

face à Balança Alimentar de 2003-2008, o período 2008-2012 evidencia um aumento per capita de 2,1% nas disponibilidades alimentares em Portugal, o que representa uma média diária per capita de 3 963 kcal, o equivalente ao valor de aporte calórico necessário à satisfação das necessidades de consumo recomendadas de 1,6 a 2 adultos (Instituto Nacional de Estatística, 2014, p. 2).

Apesar de uma tendência aparente de excessos constantes durante o período de estudo da Balança Alimentar 2008-2012, deve ser lembrado que o ano de 2011 se caracterizou por vários momentos que o tornaram num elemento frequentemente presente nos estudos sobre segurança alimentar e nutricional e sobre saúde em Portugal. Em maio de 2011 Portugal viu-se obrigado a pedir um resgate financeiro de cerca de 78 milhões de euros, concedido pela União Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu. Para obter este resgate financeiro, com vista a reduzir o deficit de orçamento, o governo português comprometeu-se a cumprir um plano de austeridade económica deveras marcante na vida dos portugueses devido às

²⁴ Este estudo não mostra diretamente o consumo dos portugueses, porém, haverá uma forte correlação entre as disponibilidades alimentares e o padro alimentar de consumo.

várias reformas estruturais, reduções salariais e aumento de impostos. Por isso, 2011 é sinónimo de recessão económica e de resiliência face a um contexto menos favorável em termos de segurança alimentar, qualidade de vida e saúde. É, portanto, um ano com características atípicas que não devem ser esquecidas aquando da interpretação dos dados obtidos.

Portanto, o período de estudo da Balança Alimentar de 2008-2012 compreendeu duas fases distintas no que toca às tendências nas disponibilidades alimentares. A primeira fase - de 2008 a 2010 - caracteriza-se por elevadas disponibilidades de alimentos. Já de 2010 a 2012, há uma redução clara nas mesmas. A situação económica do país neste período, especialmente no que toca ao crescimento constante da taxa de desemprego registada²⁵, teve os expectáveis impactos no consumo de produtos alimentares, fazendo com que certos alimentos atingissem quedas record nas quedas de disponibilidade²⁶.

Este período assinala uma redução no consumo de carne, com a carne de animais de capoeira a ultrapassar pela primeira vez o consumo de carne suína e bovina (Instituto Nacional de Estatística, 2014, p. 9). Também o pescado foi menos consumido, registando uma queda de 3,2 kg/hab ao longo destes 5 anos (ibid., p. 11). No geral, a proteína animal perdeu peso relativamente aos hidratos de carbono²⁷, alimentos monetariamente mais acessíveis e que, talvez pela crise económica, ganharam popularidade. O consumo de laticínios foi igualmente reduzido neste período (- 4,0%) (ibid., p. 11) e os frutos registaram igual tendência (- 10,6% entre 2009 e 2012) com a maçã a ser o fruto preferido (ibid., p. 14). No caso dos produtos

²⁵ Segundo a Base de Dados Portugal Contemporâneo que utiliza como fontes o INE e a PORDATA, as taxas totais de desemprego para os anos compreendidos pelo período 2008-2012 foram as seguintes: 7,6% (2008); 9,4% (2009); 10,8% (2010); 12,7% (2011); 15,5% (2012) (PORDATA - Base de Dados Portugal Contemporâneo, n.d.).

²⁶ No ano de 2012, quanto ao caso da carne de bovino, não se registava uma disponibilidade alimentar diária tão baixa (37,0 g/hab) desde 2002 (36,7 g/hab/dia) (Instituto Nacional de Estatística, 2014, p. 10). No que toca à carne de suíno, 2012 foi igualmente marcante pois desde à 13 anos que a disponibilidade diária desta carne não era tão baixa (64,9g/hab) (ibid., p. 10). Alimentos como os frutos não registavam valores tão baixos desde a 20 anos, laticínios à 9 anos e pescado à 8 anos (ibid, p. 1).

²⁷ Segundo os nutricionistas Pedro Graça e José Camolas, a simultaneidade da redução do consumo de proteínas animais e aumento de hidratos de carbono leva a querer que as primeiras estão a ser substituídas por outros alimentos, o que pode ser fruto da crise económica vivida. Neste sentido, “[o] facto de os hidratos de carbono estarem a ser privilegiados na alimentação dos portugueses, que estarão assim a compensar a redução da proteína animal, também tem que ser analisado de forma mais pormenorizada” (Prado Coelho e Borja-Santos, 2014).

hortícolas, foi registado um aumento nas disponibilidades diárias per capita de 5,8% (ibid., p. 14), tal como aconteceu com os produtos estimulantes (+4,0%) (ibid., p. 16). As disponibilidades de bebidas alcoólicas decresceram 8,1% e o mesmo aconteceu com as disponibilidades anuais de vinho (- 7,6% litros) e cerveja (-8,3% litros) (ibid., p. 16).

Ainda de salientar foi a tendência de decréscimo (-2,4%), embora que não constante, das disponibilidades de óleos e gorduras (ibid., p. 15). Apesar de 63,4% dos óleos e gorduras serem provenientes de “outros óleos vegetais” e “outras gorduras de origem animal, tais como a banha de porco, as disponibilidades de azeite aumentaram 4,1% entre 2008 e 2012”, enquanto que as disponibilidades de gorduras de origem animal e margarinas diminuíram (ibid., p. 15).

As disponibilidades alimentares registadas continuam a evidenciar um desvio acentuado das recomendações da Roda dos Alimentos Portuguesa, mostrando um excesso de “carne, pescado e ovos” (10,4% acima do recomendado) e “óleos e gorduras” (+ 4%), que coexiste com défices de “hortícolas” (-7,9%), “frutos” (-8%) e “leguminosas secas” (-3,4%) (Instituto Nacional de Estatística, 2014, p. 3).

Este desvio continuou a aumentar na Balança Alimentar Portuguesa de 2012-2016 (Instituto Nacional de Estatística, 2017a), preconizando o padrão estrutural de uma oferta alimentar excessiva e desequilibrada face às recomendações da Roda Alimentar e da OMS. Citam-se a título de exemplo os seguintes desvios verificados em 2016 relativamente às recomendações nacionais e internacionais: “Carne, Pescado e Ovos” com a disponibilidade 11,5% acima do recomendado pela Roda dos Alimentos; “Frutos” com -7,3% e “Hortícolas” -6,8% (Instituto Nacional de Estatística, 2017a); e, contribuição energética de gorduras, no mínimo, 5,5% acima da referência da OMS (15-30%) (Instituto Nacional de Estatística, 2017a; OMS, 2003).

Um outro instrumento de abordagem indireta que nos fornece dados importantes sobre a situação de segurança alimentar e estado de saúde dos portugueses são os Inquéritos Nacionais às Despesas das Famílias de 2010-2011 (Instituto Nacional de Estatística, 2012) e 2015-2016 (Instituto Nacional de Estatística, 2017b).

Este inquérito evidencia o peso percentual que as despesas das famílias têm no seu orçamento anual. Existem três despesas que absorvem uma maior parte dos orçamentos portugueses: “Habitação; despesas com água, eletricidade, gás e outros combustíveis”; “Transportes” e “Produtos alimentares e bebidas não alcoólicas” (Instituto Nacional de Estatística, 2012). Todas são de consideração essencial para compreender a “margem” média que os orçamentos familiares possuem para eventualmente investirem na melhoria da sua segurança alimentar e nutricional.

O mesmo estudo mostra que, entre 2010 e 2011, em média 57% dos orçamentos se destinam a cumprir o pagamento destes três grupos despesas, sendo que a “Habitação” absorveu 29,2% dos orçamentos familiares, os “Transportes” 14,5% e “Produtos alimentares e bebidas não alcoólicas” 13,3%²⁸ (Instituto Nacional de Estatística, 2012, p. 24). Comparativamente aos dados de 2000 e 2005/2006 do mesmo estudo vemos que até 2010/2011 os gastos com os “produtos alimentares e bebidas não alcoólicas” se tornaram cada vez menores (18,7%; 15,5%; 13,3%, respetivamente) (ibid.). Ou seja, cada vez mais, a parte dos orçamentos destinada a comprar alimentos é menor, mais especificamente 5,4% menor em relação a 10 anos atrás. Em 2010/2011, pela primeira vez, as despesas com “Transportes” (14,5%) ultrapassaram as despesas com “produtos alimentares” (Instituto Nacional de Estatística, 2012).

Já também contando com os dados do mesmo estudo para os anos 2015-2016 (Instituto Nacional de Estatística, 2017b), é interessante notar que 2010-2011 foi o período em que os Portugueses menos gastaram com a alimentação, talvez por esta corresponder ao início da recessão económica no país. Foi neste período que coincidiram aumentos nos preços da “Habitação; despesas com água, eletricidade, gás e outros combustíveis” e “Transportes”, o que faz com que os gastos mais altos, neste caso com os dois outros tipos de despesas, ocupem o espaço do orçamento outrora gasto com alimentos e bebidas não alcoólicas. Este aumento continuou a refletir-se em 2015-2016, fazendo com que os portugueses gastassem em média, neste período, 31,9% do seu orçamento com em despesas de habitação, eletricidade, água, gás e outros combustíveis, 14,3% Produtos alimentares e bebidas não alcoólicas e 14,1%

²⁸ Destes 13,3%, 94% vão para produtos alimentares (Instituto Nacional de Estatística, 2012).

com “Transportes” (Instituto Nacional de Estatística, 2017b, pp. 10-11). O que significa que, em igual período, somente as três maiores despesas totalizaram um gasto médio anual de 60,3% dos orçamentos familiares portugueses, mais 3,3% do que em 2010/2011. No entanto, e se na despesa anual média dos agregados de 2015/2016 houve um aumento nominal de 3,3% comparativamente a 2010/2011, apenas 1,1% desse aumento se registou nas despesas com alimentos e bebidas não alcoólicas (Instituto Nacional de Estatística, 2012, p. 24 e Instituto Nacional de Estatística, 2017b, pp. 10-11).

Analisada a evolução da estrutura da despesa anual média pelas divisões da Classificação do Consumo Individual por Objetivo da OCDE (COICOP), em Portugal, desde 1989/1990 até 2015/2016 reparamos que a “Habitação ...” sofreu um incremento assinalável de 12,4% para 31,8%, respetivamente; que os “produtos alimentares ...” deixaram de representar um gasto anual médio de 29,5% para 14,4% prevendo que os gastos com a alimentação são os mais condicionados, especialmente em tempos de recessão financeira; e, talvez em reflexo aos cada vez menores gastos com a alimentação adequada e equilibrada, os gastos médios anuais com a “Saúde” aumentaram de 3,0% em 1989/1990 para 5,6% em 2015/2016.

Este estudo permite ainda concluir que as disparidades regionais são latentes na forma como os agregados familiares distribuem os seus orçamentos pelas diversas despesas (Instituto Nacional de Estatística, 2017b, p. 32). O caso mais preocupante acontece na Área Metropolitana de Lisboa, onde o peso relativo dos produtos alimentares e bebidas não alcoólicas nos orçamentos familiares é o menor a nível nacional, apesar do valor da despesa anual média ser a mais alta do país e desta ser a região onde os rendimentos são os mais altos (ibid., pp. 32-33) Estes dados evidenciam como os restantes gastos nesta área metropolitana são altos, ao ponto de absorverem dividendos que poderiam ser aplicados na alimentação adequada. Daí que a insegurança alimentar seja a mais elevada nesta área (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014).

3.1.1. O período de crise de 2011 a 2013 – estudos revelam valores alarmantes, disparidades regionais e necessidades de respostas locais

Um estudo que se debruça particularmente sobre a insegurança alimentar em Portugal durante a crise económica de 2011-2013 (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014) conclui que “durante este período, a prevalência de insegurança alimentar foi constante” (p. 1135). Não obstante, os níveis de prevalência insegurança alimentar foram alarmantes: 50, 7% de prevalência a nível nacional, dos quais 33,4% correspondem a insegurança alimentar ligeira, 33,4% moderada, e 7,2% grave (ibid.).

Como causa de base destes números encontra-se a crise económica vivida por Portugal neste período. As medidas de austeridade impostas e os fortes cortes do governo nos serviços públicos viram-se acompanhadas por descontentamento populacional e instabilidade social, o que afetou inegavelmente as perceções que os agregados familiares tinham sobre a sua qualidade de vida e situação económica e financeira (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1135; Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014). E, de facto, este estudo parte dos dados obtidos pelo relatório INFOFAMÍLIA para os anos de 2011, 2012 e 2013 que caracterizam a situação de insegurança alimentar em Portugal utilizando escalas de “insegurança alimentar grave, moderada ou ligeira” através de medidas subjetivas de avaliação²⁹. É, por isso, natural que estes tipos de instrumentos sejam afetados pela “auto-perceção individual” do risco de Insegurança Alimentar vivida, que é por sua vez influenciado pelo contexto de instabilidade socioeconómica que caracterizou o período de 2011-2013 (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014, p. 7). Para além disso, a amostra utilizada no estudo INFOFAMÍLIA não pode ser considerada como representativa da população portuguesa pois restringe-se aos utentes que recorrem aos cuidados de saúde primários do

²⁹ Em Gregório, Graça, Costa e Nogueira (2014), as definições adotadas para as diferentes escalas de segurança alimentar são as seguintes: “Segurança alimentar” é uma situação em que “[o]s agregados mostram acesso ininterrupto a alimentos suficientes para uma vida activa e saudável”; “baixa insegurança alimentar” corresponde às situações em que “[o]s agregados familiares relataram sentir, pelo menos, ansiedade quanto à falta de alimento para satisfazer as suas necessidades alimentares diárias. Neste nível, estratégias de sobrevivência para lidar com constrangimentos económicos e alimentares podem também ter impacto na redução da qualidade da dieta alimentar”; “insegurança alimentar moderada” é quando “[o]s adultos dos agregados familiares relataram uma redução na ingestão de alimentos e mudanças nos padrões alimentares devido a dificuldades económicas no acesso aos alimentos”; e, “insegurança alimentar severa” como “[n]este nível, os agregados familiares sem crianças experienciaram uma sensação física de fome e os agregados com crianças relataram uma redução na ingestão de alimentos nas crianças” (p. 1130, traduzido do inglês).

sistema de saúde português. Ainda assim, neste âmbito, possuir uma grande margem para subjetividade e uma amostra reduzida não deve ser considerado como uma limitação à utilidade deste estudo. O INFOFAMÍLIA é dos poucos estudos que nos oferece uma visão sobre a segurança alimentar em Portugal e as perceções dos portugueses quanto à sua situação alimentar é de importância extrema para compreendermos como se posicionam em termos de satisfação da necessidade básica que é alimentar-se, e mesmo das condições que possuem para usufruir de uma vida digna, pois possuir um estado alimentar e nutricional adequado implica satisfazer especificidades que apenas o próprio indivíduo sabe dizer se estão a ser cumpridas.

Como explorado no segundo capítulo, estes métodos de investigação qualitativos são muitas vezes preferíveis aos meros dados obtidos através de análises médicas ou volumes de consumo alimentar³⁰. Por essa razão, o INFOFAMÍLIA é considerado como “uma forma rápida, simples de aplicar, fiável e de rápida leitura de resultados que permite uma avaliação com qualidade do estado de Insegurança Alimentar das famílias a nível nacional” (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014, p. 7).

A realização deste estudo neste período específico tornou evidente como as mudanças económicas, políticas e sociais afetam de forma diferente as diversas regiões de Portugal. As disparidades regionais em termos de risco de ISAN são inegáveis (Direção-Geral da Saúde, 2017, p. 48). Delas destacam-se Algarve e Lisboa e Vale do Tejo (LVT) como as áreas que, a nível nacional, registam, simultaneamente, uma maior prevalência e vulnerabilidade à insegurança alimentar (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1136). Designadamente, Lisboa e Vale do Tejo registou valores relativos de insegurança alimentar de 51,7% (2011), 58,6% (2012) e 57,9% (2013) e o Algarve registou valores ainda mais elevados: 56,9% (2011), 77,1% (2012) e 59,5% (2013), sendo de realçar que entre 2011 e 2012 a variação percentual foi de 20,2% (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1131). Já a nível nacional, as percentagens nos mesmos anos rondaram de forma constante os 50% (48,6%; 49,1%; e 50,7%, respetivamente). Os mesmos estudos apresentam como justificação para a

³⁰ Por exemplo, sentir ansiedade à cerca da possibilidade de comprar alimentos ou deixar de ingerir os alimentos que satisfazem a fome a um adulto para assim ter alimento para os seus filhos devido a constrangimentos económicos não é algo detetável por análises quantitativas, mas no nosso entender, refletem na perfeição uma situação de insegurança alimentar pois a segurança alimentar da pessoa está em risco.

incidência tão declarada nestas regiões, características dos sistemas alimentares, demográficas, socioeconómicas e políticas próprias destas áreas, aliás, singularidades próprias dos agregados familiares, com especial impacto na sua vulnerabilidade à insegurança alimentar. Referimo-nos aos níveis de escolaridade, profissões predominantes, número de elementos dos agregados familiares, níveis de desemprego, existência de crianças nos agregados, rendimentos anuais, etc., das áreas em questão (Gregório, Graça, Santos et al., 2017; Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1136).

Como esclarecem Gregório, Graça, Costa e Nogueira (2014) o Algarve e Lisboa e Vale do Tejo caracterizam-se por uma alta proporção de famílias monoparentais, alta proporção de cidadãos estrangeiros, elevados custos de vida, especialmente preços de habitação, grande concorrência na busca de empregos, grande proporção da população nascida noutras partes do país que para ali se deslocaram e por isso são menos suscetíveis a “possuírem família que habite perto e por isso não beneficiam do apoio social/comunitário que tem um papel importante na capacidade do agregado enfrentar a insegurança alimentar” (p. 1136). Particularmente em Lisboa, regista-se simultaneamente um elevado nível de desigualdade na distribuição salarial e baixos indicadores de pobreza, no entanto, a insegurança alimentar é alta devido aos fatores mencionados. No Algarve, a insegurança alimentar faz-se sentir, sobretudo, devido à sazonalidade do setor turístico, o pilar económico da região e do qual está dependente (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, pp. 1137). Em contraste surge o Centro com menos propensão a sofrer de insegurança alimentar (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1137).

A alta prevalência de insegurança alimentar a nível nacional e as disparidades regionais registadas são preocupantes e exigem uma resposta adequada. Para além do estabelecimento urgente de um sistema de monitorização que atenuie os efeitos da crise no estado nutricional da população, este panorama mostra que esta monitorização deve ser feita a nível local em coordenação com diversas entidades (instituições sociais, locais, municipais, etc.). Deste modo, pensamos que o desenvolvimento de políticas regionais e/ou locais seriam mais apropriadas para lidar com este problema, bem como o papel das autarquias, sistemas regionais de proteção

social e instituições de solidariedade devem ser reforçado para que a avaliação, monitorização e intervenção precoce seja possível (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1127).

Não obstante, é claro que este é um desafio nacional. Se pensarmos que os dados do INFOFAMÍLIA nos dizem que entre 2011 e 2013 50,7% da população sofria, no mínimo, ansiedade sobre a possibilidade de conseguir ter acesso aos alimentos e, em muitos casos deixavam mesmo de comer para alimentarem os seus filhos, percebemos que este problema não pode nem deve ser encarado com leviandade. Até porque os seus impactos na saúde da população não se escondem, representando um problema de saúde pública (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1127; Gregório, Graça, Santos et al., 2017, p. 100).

Já em 2014, o Inquérito Nacional de Saúde dava conta de um estado de saúde preocupante na população portuguesa. Cite-se, por exemplo, que “[m]ais de 5.3 milhões de residentes com 15 anos ou mais referiram ter pressão arterial (25,3% ou 2,2 M)”, “[m]ais de metade da população com 18 anos ou mais (4.5 M) tinha excesso de peso (36,4%) ou era obesa (16,4%) e 70,8% da população com 15 anos ou mais anos referiu consumir fruta diariamente, e 55,1% de legumes ou saladas (inquérito nacional de saúde texto 11). Repare-se que todos estes problemas no estado de saúde estão associados direta ou indiretamente à (in)segurança alimentar. Nomeadamente, o relatório INFOFAMÍLIA (Gregório, Graça, Santos et al., 2017) realça que:

“Vários estudos têm demonstrado que a *Insegurança Alimentar* é um importante fator de risco para as doenças crónicas [:] (...) diabetes *mellitus*, hipertensão, dislipidemias, doenças cardiovasculares e obesidade. Sabe-se também que as implicações da *Insegurança Alimentar* vão além da dimensão física da saúde, podendo afetar as suas outras dimensões - saúde mental e social. Ainda no que diz respeito à associação entre a *Insegurança Alimentar* e o estado de saúde, alguns estudos referem que os indivíduos em situação de *Insegurança Alimentar* são mais suscetíveis ao incumprimento de terapêuticas farmacológicas” (p. 100).

Fica assim evidente que a ISAN tem um impacto evidente no estado de saúde física e psicológica da população, bem como no seu bem-estar geral, sendo um problema que merece respostas a tempo oportuno para evitar que se perenizem no tempo. Infelizmente, os dados de 2015 e 2016 não revelam melhorias.

3.1.2. O período de 2015-2016 e as revelações do Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF)

Após a realização do primeiro Inquérito Alimentar Nacional em 1980, realizou-se de outubro de 2015 a setembro de 2016 a implementação da 2ª versão deste inquérito. Lançado em 2017, quase 40 anos após o primeiro inquérito, em parte devido ao elevado financiamento necessário ter sido dificultado e à pouca importância dada pelo governo à segurança alimentar. No entanto, o resultado é bastante completo, Pedro Graça designa-o mesmo como uma “autêntica radiografia alimentar” (Graça, 2017).

Este estudo evidencia dados preocupantes sobre o estado alimentar e de atividade física dos portugueses. Primeiro de tudo, regista-se que, entre 2015 e 2016, “10% das famílias em Portugal experimentaram insegurança alimentar, ou seja, tiveram dificuldade, durante este período, de fornecer alimentos suficientes a toda a família, devido à falta de recursos financeiros; a maioria destas famílias tem menores de 18 anos” (Lopes et al., 2017). Mais uma vez foram também detetadas disparidades regionais na distribuição deste fenómeno, mas desta vez as percentagens de incidência de insegurança alimentar mais elevadas foram indicadas nas Regiões Autónomas (13,4% em ambas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), sendo o Alentejo que evidenciou mais severidade deste problema no continente (com 11,6%) (ibid., p. 50). Neste estudo, tal como no INFOFAMÍLIA 2011/2014, a insegurança alimentar é tida essencialmente como uma questão de acesso. De facto, esta é a dimensão mais afetada em Portugal³¹.

O IAN-AF revela um país predominantemente obeso, uma vez que “5,9 milhões de Portugueses (quase 6 em cada 10 Portugueses) sofrem de obesidade ou pré-obesidade. Os idosos são o grupo mais vulnerável – 8 em cada 10 têm obesidade ou pré-obesidade” (Lopes et al., 2017). Para este cenário concorrem as más escolhas alimentares dos portugueses. O consumo insuficiente de frutas e produtos hortícolas -

³¹ A par da utilização (associada às questões da segurança sanitária dos alimentos, i.e., food safety) esta é também a dimensão que merece mais atenção por parte da Europa. Daí que a definição de segurança alimentar adotada se centre na questão do acesso aos alimentos, até porque este estudo recebeu financiamento europeu, mais especificamente do Mecanismo Financeiro do Espaço Europeu, devendo as recolhas de dados estarem harmonizadas com os restantes países europeus (Serviço Nacional de Saúde, 2017).

“[u]m em cada dois Portugueses não consome a quantidade de fruta e produtos hortícolas recomendada pela Organização Mundial da Saúde” – o excesso de consumo diário de refrigerantes e néctares³², de açúcares³³, de sódio³⁴, de carnes processadas³⁵ e de bebidas alcoólicas³⁶ (ibid.). Em 2015/2016 os portugueses continuaram a apresentar consumos discrepantes das recomendações da Roda dos Alimentos Portuguesa, nomeadamente no que diz respeito aos grupos ‘carne, pescado e ovos’, ‘produtos hortícolas’ e ‘cereais derivados e tubérculos’ e leguminosas.

Novamente, a prevalência de obesidade aparece associada a níveis inferiores de escolarização dos indivíduos. A disponibilidade de rendimentos inferiores não deixa igualmente de ser associada a prevalências de insegurança alimentar mais elevadas (Lopes et al., 2017b).

Apesar dos indicadores menos positivos, Pedro Graça considera a existência de “sinais de mudança” em território nacional. Como por exemplo cita a implementação de medidas como ‘a proibição de máquinas automáticas com venda de produtos de muito má qualidade nutricional’ (Graça, 2017).

3.1.3. O ano de 2017 e o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS)

Por último, analisamos o PNPAS 2017 que faz um ponto de situação sobre o estado alimentar e nutricional em 2016 (Programa Nacional para a Promoção da

³² “Aproximadamente 1,4 milhões de Portugueses (17% da população) consomem pelo menos um refrigerante ou néctares por dia, dos quais 12% são refrigerantes. Esta prevalência é particularmente elevada nos adolescentes” (Lopes et al., 2017).

³³ “Cerca de 9.8 milhões de Portugueses (mais de 95% da população) consomem açúcares simples acima do limite recomendado pela OMS (10% do aporte energético)” (Lopes et al., 2017).

³⁴ “Aproximadamente, 3,5 milhões de mulheres (65,5%) e 4,3 milhões de homens (85,9%) apresentam uma ingestão de sódio acima do nível máximo tolerado” (Lopes et al., 2017).

³⁵ “O consumo de carne [processada], associado a risco de cancro do cólon (>100g/dia), é realizado por mais de 3,5 milhões de Portugueses (34% da população)” (Lopes et al., 2017).

³⁶ “Ainda 5% dos idosos bebe diariamente mais de 1 litro (1142 g) de bebida alcoólica nos adultos o valor é de 774g. O vinho é a bebida mais consumida” (Lopes et al., 2017).

Alimentação Saudável, 2017). As três conclusões que o relatório alcança são: (1) “Comer mal é o principal responsável pela perda de anos de vida saudável dos portugueses e a obesidade (peso a mais) o maior problema de saúde pública”; (2) “A obesidade (peso a mais) e outras doenças relacionadas (como a diabetes) são mais comuns nos mais pobres. Por outro lado, os que mais estudaram são, normalmente, os que comem melhor”; e, (3) “Isto obriga a agir não só na Saúde, mas também em outras áreas, como nos produtores de alimentos, supermercados e restaurantes” (Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, 2017, p. 4)”.

Face à prevalência de alimentação inadequada e surgimento de problemas de saúde pública, urge a intervenção do Estado através da monitorização contínua deste fenómeno, bem como a promoção da literacia alimentar e nutricional dos cidadãos, em geral, e dos profissionais de saúde e educação, em particular. Em suma, reconhece-se a necessidade de criação do ambiente propício à elaboração de uma estratégia intersectorial de promoção de alimentação saudável, não esquecendo de abordar os constrangimentos financeiros que a condicionam. Caso contrário, Portugal corre o risco de manter um ciclo de insegurança alimentar e nutricional exacerbado pela falta de competitividade económica³⁷.

3.1.4. Conclusões sobre a insegurança alimentar e nutricional em Portugal

Perante a falta de estudos necessários a uma análise mais pormenorizada do panorama da insegurança alimentar em Portugal, foram aqui analisados os estudos cujas conclusões são mais convenientes à dissertação e, para que se tenha noção de um cenário geral, chegou-se à seguinte tabela.

³⁷ Até porque “[o]s hábitos alimentares inadequados constituem, em Portugal, o principal fator de risco para o número total de anos de vida saudáveis perdidos (15,8%) Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, 2017, p. 12)

Indicador/Estudo	2011-2013	INFOFAMÍLIA 2011-2014	IAN-AF 2015-2016
Insegurança Alimentar	50,7%	48,7%	10,1%
- Ligeira	33,4%	28,2%	7,5%
- Moderada	10,1%	9,6%	2,6%
- Grave	7,2%	10,9%	

Quadro 1. Compilação de dados obtidos em estudos sobre a prevalência percentual de insegurança alimentar na população portuguesa (fonte: autoria própria)

Alerta-se para o facto de todos os dados retirados dos três estudos presentes terem sido obtidos em períodos distintos, através de métodos, amostragens e metodologias diferentes e com propósitos dissemelhantes. Ou seja, não há a ousadia de ter neste quadro uma comparação de dados porque os dados em questão não podem ser comparáveis. Podem apenas servir para ilustrar, com imprecisão, a prevalência de insegurança alimentar e nutricional a nível nacional de uma forma elementar. Explica-se ainda a discrepância percentual entre o primeiro e o segundo estudo. Apesar de ambos estudarem praticamente o mesmo período e do primeiro utilizar como base de dados os próprios dados produzidos pelo INFOFAMÍLIA 2011-2014 (Direção-Geral da Saúde, 2017), o primeiro estudo foi lançado do em 2014 e não contempla os dados desse mesmo ano. Dados esses que o INFOFAMÍLIA, lançado em 2017, conseguiu naturalmente incorporar.

Ainda assim, de todos os estudos analisados salientam-se três conclusões gerais:

1) *Os portugueses alimentam-se de forma desequilibrada, afastando-se das recomendações da Roda dos Alimentos, das recomendações internacionais e do padrão de dieta mediterrânica*

Segundo o cálculo do Índice de Adesão à Dieta Mediterrânea³⁸, desde os anos 90 que a adesão ao padrão alimentar mediterrânico tem registado um afastamento desta tendência alimentar. Ainda assim, este é um afastamento inconstante. Se, por exemplo, entre 1992 e 2006 este índice registou um afastamento da dieta mediterrânica de 16,9%, entre 2006 e 2012, esta tendência foi revertida pelo consumo

³⁸ De seu nome original “Mediterranean Adequacy Index”, esta fórmula mede o grau de adesão ao padrão alimentar mediterrânico.

de alimentos como cereais, hortícolas e azeite. De salientar “que a maior aproximação ao padrão da dieta mediterrânica neste período ocorreu com o início da recessão económica em Portugal em 2011/2012”. Este facto faz prever que a alimentação mediterrânica, para além de mais saudável em oposição aos padrões atuais, pode ser mais económica. No entanto, de 2012 a 2014 o índice de adesão a esta dieta voltou a decrescer (-4%) devido à redução do consumo de azeite e cereais e aumento de consumo de carnes e açúcares. Posteriormente, de 2014 a 2016 a população portuguesa parece voltar a aderir a esta dieta, aumentando o índice em 2,8% e as calorias provenientes de produtos típicos da dieta mediterrânica (+3,9%) (Instituto Nacional de Estatística, 2017a, p. 72). No âmbito do Projeto Saúde.Come 2015-2016 que analisava igualmente a adesão a esta dieta, conclui-se que esta é “superior nas faixas etárias entre os 50 e os 69 anos de idade (50-59 anos – 14,0% e 60-69 anos – 16,3%) e inferior nos mais jovens (18-29 anos - 8,0%)”. Para além da idade, também o grau de escolaridade foi associado a uma maior adesão à Dieta Mediterrânica. Concluiu-se ainda que a obesidade é um fenómeno menos comum entre os indivíduos que revelam uma “elevada adesão” a este padrão alimentar (apenas 9,5%) (Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, 2017, p. 10).

Em termos da Roda dos Alimentos e recomendações da OMS é também perceptível que todos os documentos analisados evidenciam um afastamento destas recomendações. Nomeadamente, devido ao excesso de gorduras, açúcares, sal e proteína animal e défice de frutos e hortícolas.

2) O padrão de alimentação seguido pelos portugueses reflete-se num estado de saúde preocupante

O perfil epidemiológico dos portugueses no período em análise evidencia uma população afetada sobretudo por doenças crónicas. A insegurança alimentar, sobretudo no seu grau ligeiro, é um denominador comum a uma grande parte dos agregados familiares portugueses. Este problema tem vindo a provocar alterações no perfil epidemiológico dos portugueses, afetando o seu estado de saúde e não apenas na sua “dimensão física”.

Nesta dimensão está implícita uma ingestão insuficiente de alimentos e nutrientes que, por sua vez, está associada ao aparecimento de doenças agudas e doenças crónicas (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014, p. 5) “cujo aparecimento e desenvolvimento está associado a hábitos alimentares desequilibrados [e] são a principal causa de mortalidade no mundo” (Graça e Gregório, 2015, p. 6).

Para além desta dimensão física, a insegurança alimentar pode afetar a dimensão da “saúde mental e social podendo ser o stress associado a situações de Insegurança Alimentar um importante mediador neste processo” (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014, p. 5). Neste cenário, a monitorização e vigilância da prevalência de insegurança alimentar no país é uma questão que deveria ser tratada enquanto prioridade de saúde pública para assim trabalharmos em reverter as tendências registadas.

3) A prioridade deste problema eleva-se à medida que o crescimento das desigualdades sociais e de rendimento em Portugal também aumentam

A propósito da BAP 2008-2012 (Instituto Nacional de Estatística, 2014), Pedro Graça observou que “[é] necessária alguma cautela na análise destes dados (...) porque os números apontam para uma média e não distinguem grupos da população. Se isto significa que as pessoas que comiam muita carne estão a comer menos, é positivo. Mas se significa que as que já comiam pouca reduziram, não é” (Prado Coelho e Borja-Santos, 2014). De facto, ao analisarmos valores médios não temos a perceção quais os grupos sociais mais afetados. E porque esta situação é importante? Ora, porque em Portugal, a clivagem entre estes grupos é cada vez maior. Pinto e Rolo (2015) dá conta que “a taxa de risco pobreza, que se manteve em cerca de 18%, nos anos de 2008 a 2011, subiu para 18,7% em 2012 e 19,5% em 2013” (p. 6).

Para além da pobreza ser mais provável entre 2008 e 2012, a distribuição de rendimentos mostrou-se ainda mais desigual, mesmo a nível regional (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014), e especialmente durante o período de crise financeira. Se antes deste período Portugal já era considerado um dos países mais desiguais da OCDE, ‘as últimas Estatísticas da União Europeia sobre Rendimentos e Condições de Vida, (EU-

SILC, em inglês), mostrou que entre 2009 e 2012, a desigualdade de rendimentos aumentou quase 0,4% (ibid., p. 1128), o que levou a que:

“os 20% da população em melhor situação económica apresentavam cerca de 6,0 vezes o rendimento dos 20% da população com pior situação económica. No mesmo período de análise, o coeficiente de Gini, um dos indicadores de desigualdade na distribuição do rendimento mais utilizados a nível internacional, registou um valor de 34,2%, evidenciando um considerável distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres em Portugal” (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014, p. 4).

E é precisamente nos grupos sociais e económicos mais desfavorecidos que a relação com a obesidade, doenças não transmissíveis, hábitos alimentares pouco saudáveis e baixos níveis de atividade física é maior (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1129 cita Darmon and Drewnowski, 2008). Tendo em conta que estas desigualdades continuam a crescer, Portugal deve pensar o seu futuro com sensatez e precaução, refletindo sobre a necessidade de criar sistemas de informação e avaliação nutricional da população acompanhados de programas de apoio social para o efeito. Como afirmam Gregório, Graça, Costa e Nogueira (2014):

“FI could be a good indicator to monitor the impact of socioeconomic changes in populations’ diet, in order to provide a basis for planning public health actions and targeting decisions to minimize the health impacts of the financial crisis” (p. 1129).

Capítulo IV: A governança da SAN em Portugal

Analisar a governança da segurança alimentar e nutricional em Portugal não é possível sem que seja entendido o contexto em que o país se insere. Compreender o contexto europeu é especialmente importante devido aos fortes impactos da integração na Comunidade Europeia na forma como Portugal lidou com este tema. Não menos importantes são os acontecimentos mundiais.

4.1. Contexto mundial

Tendo já sido analisado como a evolução do debate da SAN se desenvolveu a nível mundial, apenas serão realçados os acontecimentos mais relevantes para a orientação da governança da SAN em Portugal. Consideramos que estes são, sobretudo, a Conferência Mundial da Alimentação, em 1974, e a Conferência Internacional de Nutrição, realizada em 1992.

A primeira conferência resultou de uma colaboração conjunta da FAO com a OMS. Dentre as resoluções tomadas, e das quais Portugal foi signatário, destaca-se a Resolução V ‘que aconselhava todos os países signatários a implementar políticas nacionais de alimentação e nutrição com o objetivo de melhorar o estado nutricional das populações e em especial das populações mais vulneráveis (Graça e Gregório, 2012, p. 81). Por promover o comprometimento político para com a SAN, integrando a agricultura e a nutrição como parte da solução, este é mesmo considerado como “um marco histórico na evolução do conceito de políticas de alimentação e nutrição” (ibid., p. 81).

Esta conferência deu lugar a várias outras que contribuíram para que o conceito continuasse a evoluir. Nomeadamente: a I Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde (1986), onde na Carta de Ottawa é proposto o conceito de “políticas públicas saudáveis” (Graça e Gregório, 2012, p. 82); a segunda edição desta conferência (1988) que ‘reconheceu a importância da reflexão de todos os decisores políticos dos diversos setores sobre o impacto que as suas decisões têm nas populações’ (ibid., p. 82); e a I Conferência sobre Políticas de Alimentação e Nutrição na qual ficou acautelado que “a implementação de políticas de alimentação e nutrição

deviam englobar uma ação multissetorial e coordenada entre os vários setores envolvidos, incluindo o envolvimento da própria população” (ibid., p. 83).

Por último salienta-se a Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, a qual “marca um novo momento histórico nas políticas de alimentação e nutrição” (ibid., p. 83). Ela ‘reconhece pela primeira vez que o problema da fome no mundo está relacionado com as desigualdades existentes no acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros’, daí que o desenvolvimento de políticas de alimentação e nutrição fosse tida como essencial em cada contexto nacional. Seguindo a conclusão desta conferência, em 1996, na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial da Cimeira Mundial da Alimentação, o Direito Humano à Alimentação Adequada foi reafirmado. Inclusive, os representantes dos Estados da Comunidade Europeia “comprometeram-se a implementar e apoiar a estratégia de segurança alimentar (food security) proposta neste documento” (ibid., p. 83).

4.2. Contexto e governança da SAN na Europa

Além do que aconteceu no mundo, o contexto vivido pela Europa impactou o país e como este executou a governança da SAN no plano nacional.

Desde a sua formação em 1957, através do Tratado de Roma, que a agricultura foi tida como preocupação prioritária da Comunidade Económica Europeia. Isto porque para além de ser o setor económico que mais necessitava de ser desenvolvido no sentido de aumentar a produção alimentar e fazer face a choques de disponibilidade alimentar - como aqueles vividos durante a II Guerra Mundial - a finalidade comercial para a qual a CEE foi constituída era clara.

Assim, a Política Agrícola Comum (PAC) (constituída em 1962) dominou claramente as atenções durante a década de 70 sendo a “primeira política integrada a nível europeu com objetivos muito claros relacionados com o aumento da produção” (Graça e Gregório, 2012, p. 81). Durante este período, “os objetivos de autossuficiência alimentar levados a cabo pela PAC foram progressivamente alcançados, sendo então

necessário desenvolver uma estratégia de armazenamento de modo a garantir uma permanente e regular disponibilidade alimentar³⁹ (ibid., p. 82).

Para além da aposta na disponibilidade alimentar, durante os anos 70, e após a proposta de peritos Nórdicos na Conferência conjunta OMS/FAO em 1974 quanto à “necessidade de implementar políticas de alimentação e nutrição com o objetivo de prevenir doenças crónicas associadas a um consumo alimentar inadequado” (ibid., p. 81), “os países decidiram criar quadros de pensamento e intervenção na área da promoção de consumos alimentares saudáveis” (Graça e Torres, 2016, pp. 33-34).

Estes quadros ganham forma quando, ao longo da década seguinte, os países europeus, e com maior ênfase os países nórdicos, iniciam a “formulação de políticas alimentares e de nutrição no âmbito da promoção da saúde sendo a alimentação e a nutrição consideradas como áreas prioritárias na construção de políticas de saúde pública” (Graça e Torres, 2016, p. 34) que chegam mesmo a alcançar um “forte envolvimento multisectorial” (Graça e Gregório, 2012, pp. 82-83). Entretanto, para além de políticas de armazenagem, como solução aos excedentes agrícolas são também ‘implementadas medidas de carácter limitativo às quantidades produzidas, como o regime de quotas leiteiras em 1984 e a linha diretriz agrícola, em 1988’ (ibid., p. 83).

É ponderado afirmar-se que desde 1957 até ao final da década de 80, a promoção da saúde e alimentação saudável surgia em segundo plano no panorama europeu, sendo ofuscada pelo comércio, mais concretamente pelo setor agrícola, que constituía a preocupação central desta união de países europeus. União que em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, formaliza a integração política europeia e traz uma nova designação – União Europeia.

É a partir deste momento que decorrem os acontecimentos que mais marcam a Europa e, consequentemente Portugal, no contexto da segurança alimentar. Como

³⁹ Paralelamente a esta política de gestão do abastecimento alimentar, a PAC começou a englobar nos seus objetivos estratégicos questões relacionadas com a satisfação das necessidades e exigências dos consumidores no que diz respeito à segurança e qualidade dos alimentos” (Graça e Gregório, 2012, p. 82).

afirma Graça e Gregório (2012) ‘os anos 90 ficaram duplamente marcada na Europa, ora pelo início da construção de políticas da saúde nos primeiros anos, ora, a partir da crise alimentar decorrente do consumo de carne bovina, pelas preocupações económicas e sanitárias que absorvem as atenções, altura em que se assiste a um retrocesso na questão das políticas da saúde’ (p. 85). Tal contexto colocou as questões relacionadas com o Direito Humano à Alimentação Adequada e a problemática da segurança alimentar e nutricional, propostas no Plano de Ação em Nutrição de 1992 enquanto um fenómeno holístico num recôndito e tímido plano, sem atenção.

Conforme mencionado, a década de 90 estreia com as políticas de saúde enquanto prioridade. Somente após 33 anos da sua formação é que surge a Primeira Conferência Europeia em Políticas de Alimentação e Nutrição (em 1990) não obtendo êxito. Só em 1993, com o Tratado de Maastricht, surge o primeiro quadro de ação na área da saúde pública. Por nesta altura surgem pela primeira vez, e com sucesso, os projetos europeus destinados a influenciar os estilos de vida das pessoas e insegurança dos alimentos. Porém, estes avanços nas políticas da saúde que se focam na alimentação e nutrição cedo encontram travão.

Em 1996, é despoletada uma crise alimentar que provou os impactos negativos do consumo humano de carne bovina com Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB). A relação entre a saúde e a alimentação tornou-se inegável. No entanto, a prioridade europeia revelou ser a segurança alimentar vista apenas pelo prisma da higiossanidade dos alimentos que entravam na região para evitar fenómenos similares. A partir daí, a UE implementa várias medidas no domínio da food safety – como a criação da Direção-Geral da Saúde e da Proteção dos Consumidores (DG SANCO) em 1997, ou a publicação do Livro Verde em 1997 com a legislação alimentar da UE.

As crises alimentares da EEB trouxeram também, ainda que mais tarde, preocupações com a saúde dos europeus. Esta “mudança substancial nas orientações da Comunidade Europeia (CE) face à saúde dos seus cidadãos” deu-se com a revisão do Tratado de Maastricht em Amesterdão que, em 1998, e no seu 152º artigo, declarou que “a proteção da saúde deve ser assegurada na elaboração e implementação de todas as políticas e atividades comunitárias” (Graça e Gregório, 2012, p. 84)”, ‘considerando-se a saúde enquanto pilar das políticas comunitárias, o que dá espaço

ao aparecimento do conceito de promoção da saúde no sei das políticas da Comunidade’ (Graça e Gregório, 2012, p. 84).

A nova década parece aglutinar os conhecimentos e prioridades anteriormente desenvolvidas, mostrando uma resposta europeia coerente e, acima de tudo, integrada. É desta forma que tanto a *food safety* como a saúde são preocupações assumidas deste bloco regional nos anos 2000.

Em 2000, é publicado pela Comissão Europeia o Livro Branco da Segurança Alimentar (2000) que revela uma novidade na forma como a Europa lidaria daí em diante com as crises de segurança alimentar – uma abordagem [nova], mais coordenada e integrada “da exploração agrícola até à mesa” (Graça e Gregório, 2012, p. 85). Se a aliança entre a alimentação e a saúde já revelava um progressivo reconhecimento, a soma da atenção a todas as fases de produção e consumo dos alimentos permite concluir um caminho europeu coerente e lógico. “A nova abordagem e consequentes políticas de segurança alimentar da CE baseiam-se a partir dessa data num sistema rigoroso de análise (comunicação, gestão e avaliação) dos riscos alimentares” (Graça e Gregório, 2012, p. 85). Por isso, uma das principais medidas deste Livro Branco foi a criação da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos, em 2002.

Ainda em 2000, a relação entre alimentação e saúde é reforçada mais uma vez com o Estudo Pan-Europeu de nutrição e alimentação para estilos de vida saudáveis na Europa (Eurodiet), no qual são desenvolvidas recomendações nutricionais para a Europa (Gregório et al., 2010, p. 4). Da Resolução Europeia em Saúde e Nutrição sai o Primeiro Plano de Ação para as políticas alimentares e nutricionais da Região Europeia 2000-2005. Este plano introduz vários pontos inovadores do pensamento europeu ao ‘expressar a necessidade do desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas de alimentação e nutrição voltadas para a promoção da saúde que devem contribuir tanto para a redução das doenças relacionadas com a alimentação como para o desenvolvimento socioeconómico e a sustentabilidade ambiental, por meio de uma ação intersectorial’ (Graça e Torres, 2016, p. 36).

Entretanto, a meio da década verifica-se que a componente da saúde é alvo de forte aposta. Desta vez a segurança higiosanitária passa a segundo plano (Graça e

Torres, 2016, p. 36; Graça e Gregório, 2012, p. 86) e as relações da alimentação com as doenças crónicas é explorada, especialmente a questão da obesidade, que funciona como uma alavanca e pilar para o desenvolvimento de políticas alimentares e nutricionais integradas e holísticas nas quais as condições socioeconómicas das populações começam a ser tidas em conta e a participação de todos os atores interessados é fomentada. Segundo Graça e Gregório (2012) “a epidemia da obesidade nos países europeus foi capaz, de pela primeira vez, promover uma articulação entre os interesses da agricultura e da indústria agroalimentar com as questões nutricionais e suas relações com a saúde” (ibid., p. 87).

A partir de 2004 nota-se uma preocupação crescente com o papel do exercício físico na promoção da alimentação saudável, tendo como objetivo a luta contra a obesidade. O papel decisivo dos Estados e importância das políticas intersectoriais são igualmente destacados. Tudo isto verificável na Estratégia Global em Alimentação Saudável, Exercício Físico e Saúde que:

“indica a função decisiva dos governos para alcançar mudanças duradouras em Saúde Pública e reforça que a saúde tem responsabilidade essencial na coordenação e facilitação da contribuição de outros ministérios e organismos governamentais, como aqueles encarregados das políticas de alimentação, agricultura, juventude, recreação, desportos, educação, comércio e indústria, fazenda, transportes, meios de comunicação, assuntos sociais e planeamento ambiental e urbano” (Vieira et al., 2013, p. 605).

Dois anos depois, em 2006, é adotada a Carta Europeia de Luta Contra a Obesidade que propicia a ‘reorientação das políticas para a alimentação para as questões da nutrição e saúde, procurando desenvolver políticas integradoras e intersectoriais’ (Pinto e Rolo, 2015, p. 4). Esta Carta será responsável por variadas ações e programas desenvolvidos em território português.

Posteriormente surge o II Plano de Ação para as políticas alimentares e nutricionais da Região Europeia para 2007-2012. Este plano consistiu na:

“revisão do plano de ação anterior, de modo a dar resposta aos novos desafios de saúde: doenças crónicas relacionadas com a alimentação, nomeadamente a elevada prevalência da obesidade em crianças e adolescentes, deficiências de micronutrientes e doenças de origem alimentar” (Graça e

Gregório, 2012, p. 86); (Gregório et al., 2010) e (Vieira et al., 2013).

A ênfase na atividade física, impacto ambiental da produção e distribuição de alimentos continua neste plano, tal como a menção à necessidade de intersectorialidade e articulação com setor produtor de alimentos.

Em 2007, a perceção de como o comércio, nomeadamente o comércio agrícola (com a PAC), exercia uma influência excessiva na alimentação e na saúde dos europeus, tendo responsabilidade no crescimento da obesidade, fez surgir o Livro Branco sobre “Uma estratégia para a Europa em matéria de problemas de saúde ligados à nutrição, ao excesso de peso e à obesidade” (2007). Nele “ficou evidente o impacto positivo ou negativo que a PAC pode ter na disponibilidade de alimentos saudáveis, com o objetivo de, mais uma vez, ressaltar a necessidade premente de promover a inclusão de objetivos de saúde pública no âmbito da ação desta política” (Graça e Gregório, 2012, pp. 86-87). A dimensão social da obesidade e propensão de grupos socioeconómicos mais vulneráveis a esta doença crónica foram também tidas em conta.

Ainda em 2007, e apesar de tardiamente, dá-se a reforma da Organização Comum do Mercado. Esta reforma é especialmente importante pois representa um momento em que finalmente os interesses da saúde e alimentação se articulam com a agricultura e comércio ao serem integrados na PAC (Graça e Gregório, 2012). De acordo com o Regulamento (CE) nº 13/2009, “inverter a tendência decrescente verificada no consumo de fruta e legumes” é um dos objetivos principais da reforma da PAC que promoveu o consumo destes alimentos nos meios escolares. É neste contexto que, em 2008, é proposta pelo Conselho da União Europeia, a criação do Regime da Fruta Escolar (RFE), cujo objetivo é gerar um regime europeu de distribuição de fruta e hortícolas a crianças nas escolas, cofinanciado pela UE. A educação alimentar passa a recolher bastantes atenções e variados projetos são desenvolvidos neste sentido.

As prioridades comerciais não se devem deixar de notar neste foco conferido às doenças crónicas como a obesidade. Tenha-se em conta que as doenças crónicas não transmissíveis, para as quais a alimentação era tida como um dos 4 pilares no Plano de

Ação para a Estratégia Global de Prevenção e Controlo das doenças crónicas 2008-2013, aumentam a mortalidade e morbilidade da população, fazendo-a perder anos de vida ativa que poderiam ser convertidos em anos de geração de capital. Esta situação é algo que, segundo o Plano de Ação para a implementação da Estratégia Europeia de Prevenção e Controlo de Doenças crónicas não transmissíveis 2012-2016, poderia ser prevenido.

Pode-se concluir que na evolução das políticas alimentares e nutricionais da Europa, a intersectorialidade foi um componente que se tornou progressivamente evidente. Isto reflete uma aceitação de que, de facto, a SAN é um fenómeno complexo e apenas uma visão holística é capaz de a abordar. Está implícito que a SAN deixe de ser vista como sinónimo de uma mera situação de segurança sanitária dos alimentos (*food safety*). Mas, terão os decisores políticos tomado em conta a indissociabilidade entre os contextos de vulnerabilidade social e a insegurança alimentar?

Nos anos mais recentes, e no contexto de crise económica de vários países europeus, os interesses da saúde e alimentação não foram os únicos a serem integrados nas políticas alimentares e nutricionais. Também as preocupações com a pobreza e desigualdades sociais emergiram e foram tomadas em conta nas agendas políticas europeias, especialmente devido às suas repercussões nos gastos de saúde pública e consumo alimentar dos europeus. Como salientam Gregório, Graça, Nogueira et al. (2014), “os mais recentes documentos estratégicos que orientam a definição de políticas alimentares e nutricionais nas sociedades Europeias, tanto ao nível da Organização Mundial de Saúde (OMS) como da Comissão Europeia (CE), consideram a redução das desigualdades sociais na saúde e a garantia da Segurança Alimentar das populações como objetivos prioritários” (p. 5).

Abrem-se assim portas à abordagem da SAN sob a ótica do DHAA na Europa, sendo mesmo

“discutidas questões como as do Direito à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar (*food security*), não agora para dar resposta às questões de insegurança alimentar nos países em desenvolvimento, como em 1974, mas no seio da própria Europa” (Graça e Gregório, 2012, p. 93).

Surpreendentemente, o novo plano europeu para as políticas de alimentação e nutrição parece estar a seguir, a ritmo lento, as pisadas da abordagem brasileira.

Prova de tal foi em 2013 terem lançado o Plano de Ação Europeu para as políticas de alimentação e nutrição 2014-2020, um novo plano de ação que ‘sugere a integração crescente dos princípios dos direitos humanos, particularmente do direito à alimentação, e os princípios da garantia do acesso universal à alimentação adequada, de modo a garantir equidade nas estratégias propostas’ (Graça e Gregório, 2015, p. 7).

Atualmente, o mais recente Plano de Ação de Alimentação e Nutrição da Europa (OMS):

“pointed, for the first time, the importance of the food security guarantee in its mission (...) Furthermore, tackling socioeconomic inequalities in health has been recognised in many others global and European policy documents as one of the main challenges for public health” (Gregório, Graça, Costa e Nogueira, 2014, p. 1129).

A vertente ambiental é igualmente incorporada nos vários documentos da OMS que serviram de quadros referência para o desenho de estratégias e políticas alimentares e nutricionais na Europa (Graça e Gregório, 2015, p. 34). Já em 1992, na reforma da PAC, se mencionou a necessidade de impor limites à produção agrícola devido aos seus impactos negativos no ambiente. Prova da contínua preocupação com a vertente ambiental é a abordagem de sustentabilidade enfatizada nas ações e projetos de educação alimentar que surgem na Europa.

4.3. Contexto português

O ano de 1974 foi um ano chave para o futuro da SAN em Portugal. Com a Revolução de 25 de abril “surge uma nova etapa” (Pinto e Rolo, 2015, p. 3) que abre possibilidades à construção de uma política alimentar e nutricional em Portugal. Esta etapa caracteriza-se pela criação de institutos e centros de investigação que infletem diretamente sobre o estudo da (in)segurança alimentar e nutricional da população portuguesa.

Entre estes institutos de investigação encontramos o Centro de Estudos de

Nutrição (CEN), criado em 1971 e regulamentado em 1976. Este centro desenvolvia investigação sobre a alimentação e nutrição e “tinha como objetivos principais desenvolver estudos na área da composição nutricional dos alimentos portugueses, estudar e analisar as disponibilidades alimentares nacionais e o real consumo de alimentos e ainda estruturar as bases para uma política alimentar em Portugal” (Graça e Torres, 2016, p. 34). O seu surgimento deveu-se à dificuldade existente em ‘obter informação referente ao consumo alimentar e estado nutricional da população portuguesa’ (Graça e Gregório, 2015, p. 7). Era, pois, o primeiro passo conseguido para a constituição de uma política alimentar e nutricional nacional baseada na realidade e com futuro promissor.

Em 1977, foi criado o Instituto de Qualidade Alimentar (IQA) também “com o objetivo de atuar na definição de uma política de qualidade alimentar”, mas com um foco “especial na regulamentação, promoção e controle da qualidade dos alimentos, tendo mais tarde adquirido também competências de vigilância e fiscalização do comércio dos alimentos” (Graça e Torres, 2016, p. 34). As atribuições deste instituto não deixam esconder a preocupação portuguesa da altura com a preparação do mercado agrícola para a abertura de portas à Europa, o que implicou uma centralização de esforços na segurança sanitária dos alimentos. Acabamos por reduzir o fenómeno tão complexo da SAN à sua dimensão da utilização.

Vários estudos e documentos com importância basilar para a formulação de uma política neste campo foram desenvolvidos nestas décadas, possibilitando a criação da Tabela da Composição dos Alimentos Portugueses (Graça e Torres, 2016, p. 34) em 1961. Entre estes estudos destacam-se os desenvolvidos por Francisco Gonçalves Ferreira. Com extensa investigação em política e administração de Saúde Pública desde 1972⁴⁰, este prestigiado médico e professor escreve, em 1978, o artigo “Política Alimentar e de Nutrição em Portugal”⁴¹ que é caracterizado por conter “as primeiras linhas de pensamento para o desenho de uma política de alimentação e nutrição em Portugal” (Graça e Gregório, 2012, p. 89). Neste, Gonçalves Ferreira

⁴⁰ Com a obra “Perspectivas na organização de cuidados de saúde: doutrina, planeamento e programação”, F. A. Gonçalves Ferreira, Vol. I (1972), p. 15-36 presente no Arquivo do Instituto Nacional de Saúde.

⁴¹ Para facilidade de consulta, este artigo encontra-se inserido na Revista CEN (1978), 2(1): 3-28.

propõe definir “política alimentar e nutricional” enquanto:

“o conjunto de medidas que têm em vista por à disposição da população os alimentos de diversos tipos de que esta necessita e assegurar o seu consumo regular pelos indivíduos, procurando instituir ou manter hábitos corretos de alimentação racional ao longo da vida” (Graça e Gregório, 2012, p. 88).

Como salientam Graça e Gregório (2012) sobre o artigo:

“[a] presença, nestas propostas de política de alimentação e nutrição, de medidas relacionadas com o aumento da disponibilidade alimentar e com as políticas de preços são também o reflexo de um país em situação de pós-revolução e ao mesmo tempo da autonomia e de melhoria da situação alimentar e nutricional das populações, em que as políticas de abastecimento alimentar eram priorizadas em função da autossuficiência do país” (p. 89).

O carácter inovador destas recomendações é inegável, sendo lamentável o seu não seguimento nos anos seguintes.

Logo em 1980, o país começa a nova década com avanços na área da SAN quando cria⁴², junto do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA), o Conselho Nacional de Alimentação (CAN), ‘um órgão interministerial e consultivo do Governo da República e governos regionais nos domínios da política alimentar e da nutrição’ (Decreto-Lei 278/84). A sua principal atribuição passava pela “coordenação [e incentivo] de estudos sobre os hábitos alimentares em Portugal e o apoio à formulação e implementação de uma política de alimentação e nutrição” (Pinto e Rolo, 2015, p. 3; e (Decreto-Lei 278/84). No ano seguinte, um outro avanço assinalável destaca-se – a realização do 1º Inquérito Alimentar Nacional à escala de Portugal continental⁴³. Estas duas iniciativas criaram a esperança de que as recomendações de Gonçalves Ferreira se consubstanciassem numa política alimentar e nutricional portuguesa.

No ano de 1989, o Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN)⁴⁴ emite as suas recomendações para a formulação de uma política alimentar e nutricional em Portugal, através do documento “Contribuição para uma Política

⁴² pelo Decreto-Lei no 265/80

⁴³ Elaborado por Gonçalves Ferreira e M. A. Silva Graça

⁴⁴ Em 1984, o CAN sofre uma alteração na sua designação para Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN).

Alimentar e Nutricional em Portugal. Situação Alimentar e Nutricional Portuguesa e Recomendações do CNAN para melhoria da situação existente”. À semelhança das propostas de Gonçalves Ferreira, a implementação de uma política nacional deste cariz era impreterível. Todavia, e contrariamente às primeiras, esta “abandona o conjunto de medidas que pretendiam interferir nas questões da produção, comercialização e preços dos alimentos” (Graça e Gregório, 2012, pp. 89-90). Para esta não interferência na legislação e gestão comercial, os mesmos autores encontram como explicação a adesão em 1986, à CEE “[i]sto porque Portugal perde alguma independência legislativa nesta área com a adesão à Comunidade Económica Europeia” (Graça e Gregório, 2012, pp. 89-90). Foi assim que, em 1987, a independência de Portugal nestas questões cessou e se verificou uma rutura com o louvável trabalho até então desenvolvido neste âmbito por órgãos como o CNAN e personagens como Gonçalo Ferreira.

Foi assim que, nos anos 90, o interesse político em implementar uma política alimentar e nutricional nacional foi escasso (Graça e Gregório, 2015). A entrada na CEE e consequente foco em “fortalecer a política europeia do Mercado Único (1992) que permitia a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais” (Graça e Torres, 2016, pp. 35-36) em que a abertura económica superou a necessidade e interesse de intervenção em território português poderá ser uma das razões plausíveis.

Ainda sobre a influência do contexto europeu, e na segunda metade da década, pode-se depreender que o impacto das crises alimentares na BEE tiveram a sua responsabilidade nesta conduta pois reorientaram a política europeia fazendo-a desviar-se do caminho que abordava a SAN de forma holística e interdisciplinar, o que por acréscimo, guiou as escolhas de Portugal nesta temática. O resultado está ainda hoje à vista – uma aposta forte e tentativa em adaptar e acompanhar os processos legislativos e regulamentações desenvolvidas pela política europeia nos domínios da vigilância alimentar e controlo higiosanitário, fiscalização alimentar e proliferação de normas e certificados de conformidade com normas de higiene a pensar na circulação comercial livre, satisfação e defesa do consumidor. Como exemplo, e adequando-se à criação da Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (AESA), Portugal segue as orientações da UE e cria, em 2006, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

No entanto, Portugal não se dedicou apenas ao campo da segurança higiénica dos alimentos (food safety). A informação e educação alimentar revelou-se uma clara

meta a atingir, particularmente em meio escolar. Graça e Gregório (2015) afirmam que esta “foi provavelmente a única área em que se continuou a investir durante este período” (pp. 7-8) e “continua [ativa] na agenda política, nomeadamente através da adesão de Portugal à Rede Europeia de Escolas Promotoras de Saúde (REEPS) em 1994” (Graça e Gregório, 2012, p. 90). Nesta área destaca-se a “Comissão de Educação Alimentar do CNAN [enquanto] aquela que eventualmente desempenhou um trabalho mais regular e efetivo” (ibid., pp. 89-90).

Foi apenas nos anos 2000 que as políticas de alimentação e nutrição ganharam espaço no contexto nacional. De facto, “a avaliação económica e social do brutal impacto da obesidade e das doenças crónicas de base alimentar sobre os sistemas de saúde e as economias do mundo ocidental” (Graça e Torres, 2016, p. 36) constituiu uma das razões para este ímpeto. Já na Europa a promoção da saúde e de estilos de vida saudáveis constituíam pilares das políticas públicas e Portugal seguiu o seu exemplo.

Através das suas variadas vertentes, a saúde foi o tema central das políticas nacionais, primeiro como veículo da preocupação com doenças crónicas, em especial da obesidade, posteriormente com hábitos de consumo, exercício físico e alimentação saudável. E, finalmente, não são esquecidas as repercussões das desigualdades sociais e pobreza no estado nutricional dos portugueses.

O investimento feito na saúde e políticas públicas destinadas à alimentação e nutrição evidenciou-se logo em 2004 com o lançamento do Programa Nacional de Saúde 2004-2010. Este “[surgiu] como um instrumento de gestão com orientações estratégicas destinadas a sustentar o Sistema Nacional de Saúde” (Vieira et al., 2013, p. 610). Tal Plano previa ‘um conjunto de programas a adotar, entre os quais se encontram o Programa Nacional de Intervenção integrada sobre Determinantes de Saúde relacionados com os Estilos de Vida, lançado em 2004 e relacionado com a alimentação e nutrição’ (Vieira et al., 2013, p. 610).

A partir de 2005, a prioridade das políticas nacionais cujo propósito visa surtir efeito nas áreas da saúde e alimentação passa a ser, claramente, as doenças crónicas (cancro, doenças cardiovasculares, etc). Seguindo as pisadas da Europa e em linha com o reconhecimento internacional na periculosidade da obesidade para a saúde pública,

são desenvolvidos o Plano Nacional de Combate à Obesidade (2005), é lançada a Plataforma Contra a Obesidade (2008), entre outras iniciativas. O primeiro surge como parte integrante do Plano Nacional de Saúde 2004-2010 e deve ser destacado pela sua inovadora introdução de medidas de prevenção (e não apenas de reação) ao problema da obesidade. Este Plano contou com uma implementação orientada por uma “uma estratégia de colaboração com entidades públicas (Ministérios da Saúde e Educação e Autarquias) e privadas (indústria, média/comunicação, restauração e organizações não governamentais)” (Pinto e Rolo, 2015, p. 4)”, inovando pela multiplicidade de atores envolvidos. Já a Plataforma Contra a Obesidade⁴⁵ adicionou um passo ainda mais à frente na forma de lidar com a obesidade, “representando esta a primeira abordagem de uma política intersectorial com o objetivo de promover uma alimentação saudável (Graça e Gregório, 2015, p. 8, Graça e Gregório, 2012, p. 91). Marcou também a diferença pelo seu cunho multissetorial (Graça e Gregório, 2015). Estas características concorreram para que este fosse considerado o trabalho de arranque que estabeleceu as bases, não para o objetivo último da implementação de uma política nacional de alimentação e nutrição, mas para o primeiro programa português na área da alimentação e nutrição (Graça e Gregório, 2015).

Esse programa é o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS), criado em 2012. ‘Foi construído tendo por base as linhas estratégicas desenvolvidas pela OMS e CE em variados documentos, tal como as propostas já mencionadas dos centros de investigação portugueses desde 1974 e, também pela experiência no desenvolvimento de políticas públicas nestas áreas de países tais como Noruega e Brasil’ (Graça e Gregório, 2015, p. 8). Devido ao interesse político neste programa, foi considerado um dos oito programas prioritários a serem coordenados e desenvolvidos pela DGS. O seu objetivo primordial passa por melhorar o estado nutricional da população, uma ambição que pretende realizar-se através de 5 eixos que constituem os seguintes objetivos gerais:

“a) aumentar o conhecimento sobre os consumos alimentares da população portuguesa, seus determinantes e consequências; b) modificar a disponibilidade de certos

⁴⁵ cuja criação assenta no cumprimento dos objetivos definidos na Carta Europeia de Luta Contra a Obesidade subscrita pelos Estados-membros da União Europeia

alimentos, nomeadamente em ambiente escolar, laboral e em espaços públicos; c) informar e capacitar para a compra, confeção e armazenamento de alimentos saudáveis, em especial aos grupos mais desfavorecidos; d) identificar e promover ações transversais que incentivem o consumo de alimentos de boa qualidade nutricional de forma articulada e integrada com outros sectores, nomeadamente da agricultura, desporto, ambiente, educação, segurança social e autarquias; e) melhorar a qualificação e o modo de atuação dos diferentes profissionais que pela sua atividade, podem influenciar conhecimentos, atitudes e comportamentos na área alimentar” (Graça e Gregório, 2015, p. 8).

Esta parece ser uma estratégia bastante coerente e adequada à realidade. Não apenas por não se cingir às disponibilidades alimentares (como feito na maioria dos estudos portugueses), como por atender às especificidades dos grupos mais desfavorecidos, sem esquecer a imperatividade de ações transversais que articulem os multi-atores pertencentes aos mais distintos setores.

Um determinante contextual importante para compreender como a SAN tem sido levada em conta nas políticas públicas é igualmente a crise económica e financeira que assolou a Europa, e nomeadamente Portugal a partir do ano 2008. Foi assim que a Europa reagiu - ora com políticas e estudos cuja preocupação era compreender como os níveis de pobreza e desigualdades sociais impactavam a alimentação e estado da saúde dos europeus, ora ‘relançando debates antigos como o da soberania alimentar e da insegurança alimentar’ (Pinto e Rolo. 2015, p. 5). Os impactos que a pobreza e desigualdades sociais têm na segurança alimentar e nutricional das populações foi, consequentemente, alvo de discussão tanto na Europa como no caso particular de Portugal. Já no Programa Nacional de Saúde 2004-2010 era realçado que as “doenças associadas à pobreza e à exclusão social acentuaram-se como resultado do aumento das desigualdades sociais, do envelhecimento populacional, da maior mobilidade das populações e de um número crescente de imigrantes” (Vieira et al., 2013, p. 610). Infelizmente a tendência pareceu não diminuir. No Inquérito Às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), um inquérito europeu realizado em 2013, é visível que desde 2009 que os indicadores de pobreza e desigualdade da situação da população portuguesa mostram um contexto agravado, havendo uma clara correlação com a crise que, aliás, se encontra clara nos diversos estudos realizados ao consumo alimentar dos

portugueses em épocas de crise.

Por último, menciona-se a educação alimentar que continua a reunir grandes esforços, nomeadamente em meio escolar. É sua prova o Programa de Saúde Escolar e Promoção de uma Alimentação Saudável em meio escolar, criada em 2006, e os vários projetos e parcerias desenvolvidos: o Regime Fruta Escolar⁴⁶ com o seu primeiro ano letivo de execução em 2010/2013; os projetos “Papa Bem”, “Comer Devagar e Bem & Mexe-te Também”, Programa 100%, “Nutri Ventures”; e “Movimento Hiper Saudável”; o programa “5 ao dia” e iniciativa europeia FOOD (Fighting Obesity through Offer and Demand) – Luta contra a Obesidade através da Oferta e da Procura; a campanha “Regresso às Aulas com energia”.

Tal como aconteceu na Europa, as questões relacionadas com o Meio Ambiente foram progressivamente implementadas em Portugal, tendo inclusive, em 2008, surgido o Plano Nacional de Ação Ambiente e Saúde (PNAAS). “O PNAAS engloba vários domínios de atuação, entre eles a alimentação, a investigação aplicada, a formação, a educação e a concertação de políticas nacionais e internacionais”. A relação entre o ambiente e a SAN é igualmente motivo de preocupação “[n]a 5a conferência ministerial sobre o ambiente e saúde da OMS são assumidos importantes compromissos de prevenção, de controlo e de redução dos riscos sanitários associados a fatores ambientais” (Pinto e Rolo, 2015, p. 4)

4.4. A governança da SAN em Portugal - conclusões

Uma vez compreendido como os contextos internacional e nacional influenciaram a governança da SAN em Portugal, é possível analisar os factos atuais e retirar as

46 “O Estado Português aderiu ao Regime de Fruta Escolar no seu primeiro ano de implementação, tendo aprovado, através da Portaria n.º1242/2009, de 12/10/2009, o Regulamento do Regime de Fruta Escolar, a vigorar no ano letivo de 2009/2010. Em fevereiro de 2010 foi comunicada à Comissão a estratégia nacional para a execução do RFE no período 2010-2013.

O Regime de Fruta Escolar consiste na distribuição gratuita de hortofrutícolas a todos os alunos do 1.º ciclo do ensino básico que frequentem estabelecimentos de ensino público, e na realização de atividades no meio escolar que visem o desenvolvimento de competências de alimentação saudável e o conhecimento da origem dos produtos agrícolas” (Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, 2017).

principais conclusões sobre o panorama atual da governança do fenómeno no país. São elas:

(1) Não há uma política nacional desenvolvida nem um conselho interministerial que debata o assunto

Portugal não possui uma política nacional de alimentação e nutrição, sendo que o PNPAS é a ferramenta nacional que melhor se posiciona para influenciar a decisão política em prol de uma melhor alimentação e saúde dos portugueses.

Neste sentido, foi investigado o porquê da não existência de uma política alimentar e nutricional nacional. Variados são os fatores que podem explicar tal facto, inclusivamente a falta de vontade política para tal. Salienta-se, porém, a não existência de um conselho científico que preste informações de apoio aos decisores políticos na área e a falta de algum tipo de conselho interministerial onde sejam debatidas questões relacionadas com a alimentação e a nutrição. Ora, a não existência do primeiro existe em paralelo com uma parca produção de estudos científicos sobre a realidade portuguesa no que toca à alimentação e nutrição. Apenas em 2017 foi realizado o II Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, cerca de 40 anos depois do primeiro ser realizado. E, tanto a parca informação sobre a alimentação e segurança alimentar dos portugueses não propicia a discussão informada dos factos e condiciona o funcionamento de um órgão similar a este, como a inexistência deste órgão não cria um ambiente propício ao desenvolvimento de projetos e estudos que consigam reunir reconhecimento e orçamento para serem realizados. Na inexistência de uma política nacional, este seria o “segundo óptimo” – a existência de um Conselho Alimentar e Nutricional nacional.

E como constitui-lo? Como argumenta Francisco Sarmiento, Representante da FAO em Portugal e junto da CPLP, “[n]ão tem de ser, necessariamente, um órgão completamente novo, deve construir-se com base no que já existe” (Lusa, 2017). Como previamente explorado, durante os anos 70 e 80, vários passos foram dados no sentido da construção de uma política alimentar e nutricional em Portugal, sendo um deles o Conselho de Alimentação e Nutrição (CAN) ‘estabelecido em 1980 com

mandato escrito para providenciar aconselhamento científico aos decisores políticos, contudo, este não possuía orçamento capaz de cobrir estas atividades’ (pp. 80, 81) e reuniu pela última vez em maio de 1997, sem representantes do setor privado ou sociedade civil’ (Escritório Regional da OMS para a Europa, 2003, p. 131). Iniciativas como esta poderiam formar uma lista de elementos a sistematizar para posterior constituição de um conselho consultivo ou interministerial.

Não pode ser omitido que, das iniciativas mencionadas, uma se destaca claramente e se assume como “terceiro ótimo” pois existe e encontra-se em execução – o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) que “pretende implementar um conjunto de medidas com o objetivo de garantir a segurança alimentar da população portuguesa” (Alimentação Saudável, 2017). Esta estratégia nacional apresenta uma lógica de atuação bem estruturada e adequada ao problema que se pretende gerir, apresentando como os seus principais passos: (1) a avaliação da situação e estado de segurança alimentar dos agregados portugueses; (2) a capacitação dos cidadãos para escolhas alimentares a baixo custo; (3) e, capacitação dos profissionais de saúde e outros profissionais para a deteção e intervenção no tema da insegurança alimentar (ibid.). Como vemos, este parece ser o único documento português que estabelece uma estratégia para a alimentação e nutrição dos portugueses. Por esta razão, e porque reúne boas linhas de orientação, poderia constituir um dos pilares para a fundação de uma política alimentar e nutricional ou estabelecimento de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN).

Vale relembrar o propósito de uma política pública deste género:

“Uma política de alimentação e nutrição deve ser capaz de estabelecer um compromisso entre estratégias que promovam a capacitação dos cidadãos para escolhas alimentares mais acertadas, promovendo assim a autonomia dos indivíduos, com estratégias que possibilitem a criação de ambientes favoráveis à prática de uma alimentação saudável, considerando contudo que as escolhas alimentares não dependem exclusivamente da vontade do cidadão” (Graça e Gregório, 2015, p. 8).

A expressão da necessidade de implementar uma estratégia nacional de alimentação e nutrição não é recente em Portugal. Os trabalhos desenvolvidos anos 70

já o tornavam evidente e, apesar de em 2012 se ter finalmente concretizado uma estratégia, o contexto de pobreza e desigualdades sociais crescentes da atualidade evidencia que uma política nacional adequada é premente. Já em 2003 a OMC o reconheceu, declarando que “[a] desigualdade e pobreza levam a uma falta de alimentos e deficiências de nutrientes em Portugal. O salário mínimo foi garantido. Programas que providenciam leite escolar, almoço grátis nas escolas às crianças desfavorecidas e suplementação foram implementados para resolver os problemas relacionados com a pobreza” (Escritório Regional da OMS para a Europa, 2003, p. 81). Contudo, e dada à complexidade da garantia da segurança alimentar e nutricional, estas soluções que funcionavam como meros “paleativos” não bastam.

É neste contexto que se torna essencial interrogar: se não temos uma política nacional de alimentação, então o que rege a governança da alimentação e nutrição em Portugal?

Por um lado, os documentos europeus, especialmente o Primeiro Plano de Ação Europeu para a Política e Alimentação e Nutrição 200-2005 e o II Plano de Ação Europeu para a Política de Alimentação e Nutrição 2007, e por outros documentos nacionais, nomeadamente o Plano Nacional de Saúde 2004-2010 e o Programa Nacional para a Alimentação Saudável (ver como está referenciado Vieira et al., 2013). Esta ressalva é importante porque “[m]esmo que Portugal não possua uma política nacional, o Plano de Ação Europeu para Política de Alimentação e Nutrição reflete a tomada de decisões e as ações existentes no país” (Vieira et al., 2013, p. 612). Isto significa que Portugal está em linha de ordem com os documentos regionais e internacionais mais significantes nesta área que contêm as grandes linhas orientadoras das políticas de alimentação e nutrição. Por exemplo, Portugal nem tão pouco tem explícito o que entende por “segurança alimentar e nutricional”, mas, junto dos Estados membros da UE, participou na CMA de 1996, o que faz com que o país tenha adotado a definição de SAN veiculada pela FAO e decidida nesta Cimeira. O seguimento das diretrizes europeias e internacionais, especialmente da FAO e OMS, evidenciam-se no enfoque sobre a obesidade e os grupos mais vulneráveis, destacando-se o cumprimento de documentos como o I Plano de Ação para Políticas de Alimentação e Nutrição.

No entanto, e simultaneamente, esta situação demonstra que Portugal não usufrui de autonomia nacional nestas questões pois o cumprimento destes documentos globais não tem em atenção as “especificidades nacionais que necessitam de ser introduzidas e adaptadas”, nomeadamente:

“especificidades geográficas, climáticas, de produção alimentar, de tradição gastronómica e consumo que é necessário introduzir no planeamento e nos planos de acção a produzir” (Graça e Gregório, 2015, p. 7).

Esta falta de autonomia poderá assim ser atribuída à adesão à CEE. Comparando a situação da governança atual da SAN no país com o período pré-adesão à CEE, vemos que:

“o primeiro tipo de medidas que interferiam nos preços, na produção e comercialização e que eram propostas políticas de Gonçalves Ferreira, foram elaboradas num momento em que existia uma grande independência legislativa. Desde que passámos a pertencer à CEE, em 1986, começaram a perder o seu sentido face aos acordos internacionais de comércio, que liberalizaram progressivamente as trocas entre países” (Graça e Gregório, 2012, p. 93).

De facto, a industrialização e modernização acelerada do país foram as soluções encontradas para “estar a par” do ritmo europeu. Desta forma, Portugal impôs ao seu desenvolvimento uma velocidade artificial para aceder ao ideal do mercado livre, o que acarretou um cargo legislativo com o qual se veio, naturalmente, a coadunar. No fundo, este é um dos dilemas dos blocos regionais – a pertença a um bloco regional sem perda de identidade e independência.

No caso português, os avanços com a adesão à CEE foram evidentes, mas à custa de uma fatura pesada, sobretudo para a agricultura portuguesa – a fonte primordial de alimento e pilar da SAN. Fatura essa que fez com o que nosso país perdesse grande parte das suas explorações de menor dimensão e consequentemente aumentasse a dependência alimentar nacional, abrindo portas a problemas como a desertificação, o envelhecimento da população rural, a degradação da paisagem e a alteração dos padrões alimentares tradicionais (FAO, 2013, p. 30).

(2) Abordagem incipiente e debate difícil

A inexistência de uma política nacional encontra igualmente bases na escassez de pesquisas científicas realizadas aos portugueses em anos recentes. Para além de reduzido número, estas pesquisas estudam amostras pouco representativas da população portuguesa e grande parte dos dados estão desatualizados e/ou não foram revistos nos anos seguintes à sua publicação. Felizmente, nesta década têm sido realizadas segundas edições de alguns deles. É o caso do I Primeiro Inquérito Alimentar Nacional realizado de 1980 e que apenas teve seguimento com o II Inquérito Alimentar Nacional de Atividade Física lançado 35 anos depois, em 2015.

Em 2011, e para colmatar o facto de Portugal não possuir um Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), foi criado o INFOFAMÍLIA, um instrumento de avaliação direta da insegurança alimentar da população, iniciado com o intuito de colmatar a falta de ferramentas existentes no país para monitorizar a situação de insegurança alimentar da população portuguesa. Apesar deste primeiro esforço para a construção de um SISVAN, a amostragem utilizada é reduzida pois restringe-se aos utentes dos centros de saúde do Sistema Nacional de Saúde do país, as perguntas são abertas e as reações/sentimentos dos entrevistados não são descritos aquando das perguntas feitas por enfermeiros.

O preenchimento do vazio criado pela falta de estudos científicos e de um SISVAN poderia constituir um pilar de uma política pública alimentar e nutricional, a qual, por sua vez, iria gerar mais e melhores estudos para melhor conhecer a situação do país e monitorizar as evoluções conseguidas. Isto porque, não há estudos que permitam estabelecer um SISVAN, e por sua vez, o SISVAN não é estabelecido porque não há uma política. Por outro lado, nem a política é pensada porque não há um SISVAN que evidencie a dimensão e necessidade de resposta urgente a este problema.

Os dados referentes aos hábitos de consumo dos portugueses são sustentados, sobretudo, pelos Inquéritos aos Orçamentos Familiares e pelas Balanças Alimentares. No entanto, estes dados apenas refletem as disponibilidades alimentares estimadas de cada agregado, não sendo reflexo do grau de insegurança alimentar do agregado, ou mesmo de quais as dimensões da SAN que impedem a realidade oposta.

Em suma, sem um SISVAN “este instrumento de recolha sistemática dos hábitos alimentares de uma amostra representativa da população portuguesa, através de metodologias validadas e comparáveis no espaço europeu, e sua conversão em nutrientes, é impossível (com qualidade) definir recomendações nutricionais para a população e posteriormente definir prioridades de intervenção alimentar no espaço público” (Graça e Torres, 2016, p. 35). E sem dados atualizados e informados de qualidade todas e quaisquer decisões sobre esta matéria serão “um tiro no escuro”:

“No caso de políticas nutricionais, são fundamentais dados atualizados sobre o consumo alimentar, sua evolução e a sua relação com perfis sociodemográficos e geográficos da população. Infelizmente, a informação atualmente disponível está longe de dar resposta a estas necessidades” (Graça e Gregório, 2015, p. 8).

Torna-se, por isso, essencial dar o destaque merecido a esta problemática para assim resolver o maior entrave à realização de estudos atualizados – a falta de orçamento.

Tudo isto contribui para uma abordagem incipiente da SAN no espaço nacional e para um debate difícil e restrito às questões de food safety, nomeadamente na indústria de alimentos e produção de alimentos seguros a nível sanitário. É neste sentido que a população portuguesa não reconhece, na sua generalidade, que a food safety apenas é um critério para a prossecução de uma situação de segurança alimentar. A fraca educação alimentar da população é também um fator que não favorece que a sociedade civil tenha voz ativa na participação em debates sobre o tema.

Em Portugal, existe a ReAlimentar (ou Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), uma rede que junta variados grupos de atores sociais portugueses, desde associações, federações, sindicatos, ONG’s, movimentos sociais, etc. que funciona como “um espaço de diálogo, debate, de articulação de esforços, recursos e ações para a intervenção nos processos de formulação e tomada de decisão sobre políticas públicas nacionais e internacionais relacionadas com a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação” (site realimentar). Esta rede participa ativamente nas várias conferências promovidas pelo movimento Via Campesina, o que revela que pelo menos um nicho dos

portugueses está alerta para a forma como a governança da SAN tem vindo a condicionar os sistemas alimentares, o DHAA e a soberania alimentar dos países. Talvez o aumento da sua visibilidade será dos maiores condicionantes que encontra. Não deixa de ser interessante mencionar que na CPLP, a sociedade civil também enfrenta vários problemas em se manifestar, mas encontra forma de participar no debate através de consultas públicas, integração da assembleia nacional, como grupo técnico do CONSAN-CPLP, grupos consultivos ou grupos de trabalhos setoriais. Em Portugal, tal atividade não é visível.

Quanto à participação de outros atores da sociedade, a situação é semelhante. No que toca às universidades, a Faculdade de Ciências da Nutrição da Universidade do Porto destaca-se claramente, inclusive, com um Estudo de Consumo Alimentar no Porto, realizado em 2006. Nas restantes universidades o foco é conferido à segurança e higiene dos alimentos, tendo proliferado cursos de engenharia nesta área.

O setor privado não tem participação formal com expressão. No entanto, e “[s]eguindo uma tendência global, pode dizer-se que este grupo constrói, com relativa maior facilidade, canais próprios para influenciar as políticas públicas” (FAO, 2013, p. 21).

Já o poder local parece distinguir-se dos restantes atores. Inclusive, no V Congresso Português de Alimentação e Autarquias realizado nos dias 26 e 27 de junho de 2017, variadas autarquias (da Maia, Gaia, Lisboa, etc.) mostraram projetos e ações desenvolvidas em prol da prossecução da SAN nas suas localidades e revelaram vontade de o continuar a fazer.

No que diz respeito aos grupos parlamentares, após uma busca pelas últimas 25 entradas⁴⁷ no Diário da República Eletrónico, entre as diversas portarias, decretos de lei e resoluções, o termo “segurança alimentar” apenas aparece associado ao vocábulo “nutricional” uma vez, sendo que de todas as outras é seguido por “qualidade dos alimentos” ou “económica” (Diário da República Eletrónico, n.d.). Isto reflete o foco da atividade parlamentar nas questões de higiene dos alimentos em detrimento da segurança alimentar como um todo. Destaca-se sobretudo a atividade

⁴⁷ Últimas 25 entradas considerando o dia 07 de agosto de 2017 como a data de pesquisa.

do Bloco de Esquerda no impulso de debates sobre a SAN quando no dia 8 de fevereiro de 2017 dá entrada do Projeto de Resolução 650/XIII (2017) que “Recomenda ao Governo que assegure o funcionamento de um Conselho Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional”⁴⁸. Tendo em conta as variadas ameaças à fruição do DHAA existentes no mundo atual (modelo económico utilizado, modelo agrícola de exploração intensiva, etc.) e o quadro nacional da insegurança alimentar, este projeto de resolução propõe assegurar o funcionamento de um Conselho Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional como um instrumento de apoio à prossecução do DHAA e da segurança alimentar na população portuguesa. Os seus autores acreditam ‘que a insegurança alimentar traz graves consequências para a saúde pública e impõe um esforço financeiro pesado a médio e longo prazo para o Serviço Nacional de Saúde e demais estruturas de tratamento médico em Portugal’ (ibid.). Para colmatar estes erros e as demais “políticas avulsas” desenvolvidas pelos vários ministérios, a criação deste órgão de coordenação e monitorização da SAN em Portugal é proposto. Para além de incluir a necessidade da “participação alargada à sociedade civil, organismos públicos, agricultores familiares, pescadores, universidades, organizações de produtores, indústria, distribuidores, consumidores e demais atores relevantes”, este projeto prevê o possível aproveitamento da já instaurada, em 2014, Comissão de Segurança Alimentar (CSA) através, eventualmente, “por alargamento do âmbito de atuação” deste último órgão⁴⁹.

Os contactos frequentes entre parlamentares e as estruturas de gestão ou de vinculação da SAN podem representar um grande potencial para uma abordagem nacional mais adequada através, por exemplo, da vinculação jurídica do governo à SAN ou mesmo debate em assembleia de questões relacionadas com a SAN. Acontece que o próprio debate é condicionado e não merece a atenção devida.

Boas notícias surgem quando a 29 de novembro de 2018, o Bloco de Esquerda apresenta o projeto de Lei n.º 1048/XIII/4ª “Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação Adequada” (2018). O projeto de lei menciona que “[e]sta Lei de Bases

⁴⁸ Este projeto de resolução foi aprovado Resolução da Assembleia da República n.º 157/2017 e consta no Diário da República n.º 139/2017, Série I de 2017-07-20.

⁴⁹ Fica a referência de que a CSA tem atribuições ao nível da segurança sanitária dos alimentos.

promove uma revisão da legislação em vigor, por forma a adequá-la aos novos desafios no setor da alimentação, a uma maior coordenação e alinhamento das políticas setoriais em vigor e a promover um sistema nacional para a promoção da segurança alimentar e nutricional” (p. 2). No documento está ainda implícita a governança local quando se afirma que “[a] presente Lei aplica-se às entidades da administração central e local” (ibid.).

Este projeto de lei é solidamente apoiado pelos acordos internacionais assinados pelo país no domínio do Direito Humano à Alimentação Adequada e ausência explícita do seu reconhecimento na Constituição da República Portuguesa. De facto, o presente trabalho revê-se na íntegra no projeto de lei apresentado.

(3) Arquitetura institucional fraca que beneficia de um quadro legal e ambiente político favorável

Portugal não possui um quadro legal no qual o conceito de segurança alimentar e nutricional ou mesmo o Direito Humano à Alimentação Adequada venha explícito. No entanto, como já visto, os pactos internacionais assinados em anos prévios (como o PIDESC) supõem o seu reconhecimento e concordância com as definições adotadas universalmente. O mesmo acontece com o DHAA, cujo cumprimento não obriga à existência de uma lei explícita, podendo estar implícito no reconhecimento de direitos humanos correlacionados. Estes tratados, quando ratificados e assinados, assumem estatuto legal igual à Constituição Portuguesa, i.e., é-lhe hierarquicamente equivalente.

Para além de não incorporar o quadro legal nacional de forma explícita, em Portugal também não estão previstos mecanismos de coordenação política, coordenação técnica e participação no domínio da segurança alimentar que se equiparem aos demais países da CPLP⁵⁰, sendo que “[a]s funções de garantia alimentar

⁵⁰ A nível de coordenação política, ambiciona-se a coordenação inter-setorial, como através de um conselho consultivo interministerial. Algumas iniciativas têm surgido neste sentido (como o Regime Fruta Escolar). As maiores apostas dos autores vão para o Conselho Económico e Social que já possui vinculação jurídica e apresenta um carácter inter-setorial e para o Conselho Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional, projeto de resolução do BE que já foi aprovado. Já quanto à coordenação técnica da governança da SAN, nada está estabelecido. Contudo, regra geral, é um tema vinculado ao

encontram-se asseguradas pelo Estado, funcionando no âmbito dos Ministérios da Agricultura, Saúde, Solidariedade Social, Educação e Administração – no caso e tão somente para a Proteção Civil de Emergência” (FAO, 2013, p. 68).

Porém, a nível institucional deve ser mencionada a Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Agro-alimentar (PARCA) recentemente criada, sob dependência direta dos Ministérios da Economia e do Emprego, da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Despacho nº. 15480/2011, de 15/11/2011 (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral., 2018). O seu propósito é fomentar a equidade e o equilíbrio da cadeia alimentar. Para tal, esta reúne não só os ministérios mencionados como também confederações e associações com trabalho em todos os setores da cadeia alimentar (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, n.d.). Existe ainda o Conselho Económico Social (CES) (órgão previsto na Constituição da República no seu 92º artigo), ‘que se assume enquanto um órgão constitucional de consulta e concertação social em matérias socioeconómicas, representando um espaço de diálogo entre o Governo, os parceiros sociais e representantes da sociedade civil’ (<http://www.ces.pt/organizacao/sobre-ces/missao-objectivos>). A nossa Constituição prevê ainda a existência (Lei nº 19-A/96) de Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) destinadas a estabelecer “a cooperação entre o Estado e a sociedade civil na luta contra a exclusão social” (FAO, 2013, p. 35).

Apesar de uma fraca vinculação legal e institucional, conclui-se que Portugal possui um ambiente político favorável ao desenvolvimento da governança adequada da SAN, ainda que não parece que o tema avance com rapidez na agenda política. Para além da atual estabilidade política, alguns atores chave neste diálogo, tais como os grupos parlamentares (nomeadamente o Bloco de Esquerda) e a sociedade civil (através da Re-Alimentar por exemplo). Para este ambiente político favorável concorre igualmente a figura de Marcelo Rebelo de Sousa enquanto atual Presidente da República Portuguesa. O chefe de Estado já se mostrou sensível ao problema do

Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, ainda que o PNPAS esteja sob a tutela do Ministério da Saúde. Quanto à participação social na governança do tema, destaca-se que esta é feita através de consultas públicas pontuais, sem qualquer carácter regular, o que demonstra a baixa prioridade na agenda política conferida ao tema.

desperdício alimentar, tendo inclusivamente participado na festa de Natal da RE-FOOD onde Marcelo felicitou Hunter Halder, presidente da associação (Diário de Notícias, 2016). A sua experiência no domínio dos direitos sociais e demonstração de preocupações nesta área poderão constituir uma janela de oportunidade para elevar a SAN ao topo da agenda política. Para além de que, uma vez que seja uma preocupação vinculada à Presidência da República, i.e., esteja vinculada a nível supraministerial, o seu debate será impulsionado e eventuais constrangimentos de poder e de orçamento vindos da habitual vinculação ministerial ao Ministério da Agricultura poderão desaparecer com mais facilidade.

4.5. Futuro da governança da SAN em Portugal - recomendações

O estado embrionário da governança da SAN em Portugal leva-nos a sumarizar os desafios a enfrentar no futuro, aos quais tecemos recomendações.

Realçamos a necessidade de desenvolver políticas alimentares e nutricionais que integrem: a adaptação às diretrizes internacionais com a realização de estudos científicos sólidos, a adaptação ao contexto português (hábitos de consumo e culturas alimentares), e ainda a conciliação de aspetos como a ‘promoção da saúde com o importante posicionamento vantajoso na economia europeia e capacidade de agregar os interesses dos diversos setores - agricultura, educação, turismo, cultura, economia, restauração/indústria, comércio e ambiente’ (Graça e Torres, 2016, p. 37; Graça e Gregório, 2012, p. 88). De facto, não deve ser esquecido que estas políticas devem estar a par de uma “estratégia de desenvolvimento económico e incentivo à criação e manutenção do emprego” (Graça e Gregório, 2015, p. 7) que assegurem um desenvolvimento adequado ao panorama comercial em que Portugal se insere.

Um outro desafio que se apresenta a estas políticas é a ‘minimização do impacto ambiental das medidas tomadas, bem como a promoção do padrão alimentar mediterrânico com o aumento de produtos frescos e vegetais sazonais de produção local’ (Graça e Torres, 2016, p. 38). Neste quadro, também surge o obstáculo à eficácia representado pela alta prevalência de obesidade e desigualdades sociais no acesso a uma alimentação saudável.

Esta dificuldade de acesso a alimentos saudáveis, conjugada com o agravamento das condições económicas leva a uma prevalência do consumo de produtos processados e industrializados cuja margem de lucro para as empresas é maior e por isso recebem maior destaque nos super e hipermercados portugueses, nomeadamente através de promoções semanais e posicionamento estratégico nas caixas de pagamento. Para tal evitar é necessário aumentar a literacia alimentar portuguesa, dotando os cidadãos portugueses de conhecimento que lhes permita conhecer e escolher os melhores alimentos para a sua saúde, tornando-os autónomos nas suas escolhas alimentares de forma a que o seu conhecimento os faça tomar a decisão certa, mesmo perante anúncios apelativos e promoções tentadoras. Só assim a soberania alimentar individual poderá existir e impulsionar a pressão sobre o governo para atingir a soberania alimentar do país.

Em simultâneo, “medidas puramente de base educacional [têm] aumentado o interesse na mudança do “ambiente alimentar”, em particular através da mudança legislativa e na taxação de alguns alimentos ou ingredientes” (Graça e Gregório, 2015, p. 40). Em Portugal, o aumento da tributação sobre refrigerantes e bebidas açucaradas, que entrou em vigor a 1 de fevereiro de 2017, aumentou o imposto sobre bebidas com valores iguais ou superiores a 80 gramas de açúcar adicionados por cada litro das bebidas, o que se traduziu num aumento no custo final individual que ronda os 15 e 30 cêntimos. Esta medida teve um impacto positivo no consumo, afirma o jornal o Público citando os seguintes dados, na altura provisórios “No consumo das bebidas que têm mais de 80 gramas de açúcar adicionado por cada litro (as que estão sujeitas a um imposto mais elevado) observou-se uma quebra muito expressiva, de uma média mensal superior a 29 milhões de litros, em Fevereiro, para pouco mais de oito milhões, em Abril”. O consumo mensal de bebidas com até 80 gramas de açúcares adicionais “caiu de 35 milhões de litros mensais para pouco mais de 32, ainda segundo os dados avançados pela tutela” (Campos, 2017). De facto, não faz sentido este consumo exacerbado quando a qualidade da água da torneira (e potável) em Portugal não representa os mesmos custos.

É também necessário priorizar o aleitamento materno. A deficiência infantil de micronutrientes provenientes da baixa prevalência desta prática é preocupação do

estudo sobre a “Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP (FAO, 2013, p. 31) e mencionada como uma prática a combater no relatório “Comparative analysis of food and nutrition policies in WHO European Member States” (Escritório Regional da OMS para a Europa, 2003, p.7), algo que aliado à falta de profissionais no setor da saúde e nutrição pode ter influência na saúde das gerações futuras.

A intersectorialidade entre os setores governamentais, setor privado, sociedade civil e demais atores envolvidos na governança da SAN deveria ser reforçada. Este chega a ser apontado como “um dos grandes desafios das políticas alimentares e nutricionais” (Graça e Gregório, 2015, p. 8). De acordo com o relatório da OMS anteriormente citado “não existe colaboração iniciada pelo governo entre as partes envolvidas nas questões nutricionais desenvolvidas”, o que representa uma falta de colaboração interdisciplinar (Escritório Regional da OMS para a Europa, 2003, p. 81).

Possuir uma participação de diversos atores faz prever uma intersectorialidade essencial à necessária abordagem holística da SAN que, no caso do governo, congregue em aliança os variados ministérios, nomeadamente: o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Economia; Educação; Saúde; Ambiente; Planeamento e Infraestruturas; e, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Por último, e tal como aconteceu no Brasil, para que em Portugal a SAN possa ser de facto uma prioridade, aconselha-se a vinculação do tema à Presidência da República e criação de um conselho ministerial nacional que o debata com regularidade. Apenas assim o orçamento para iniciativas será desbloqueado, estudos científicos serão realizados, o tema será debatido, os ministros sentirão a obrigação de se reunirem efetivamente e, por fim, o estado alimentar e nutricional dos portugueses irá melhorar.

O cumprimento de todos estes desafios culmina numa efetiva abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada que trate da alimentação como um direito e das doenças à má qualidade desta enquanto externalidades.

Capítulo V: A experiência brasileira “Fome Zero”

5.1. Porquê analisar a experiência do Brasil?

Porquê analisar a experiência brasileira no combate à fome e insegurança alimentar? Primeiro, porque é um caso de sucesso internacional em termos de políticas de SAN.

Nenhum outro país revela uma trajetória semelhante e o seu exemplo poderá inspirar países como Portugal. Cassel (2010) explica o sucesso internacional deste projeto em duas razões:

“[a] primeira foi a incorporação dos objetivos da erradicação da fome e do combate à pobreza ao centro da agenda nacional⁵¹. A inclusão destes objetivos como elementos organizadores da própria política macroeconômica brasileira é a segunda razão. E, por fim, a criação e consolidação de uma política e de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, assentados em um novo marco legal e institucional e em um renovado conjunto de políticas públicas” (p. 7).

Conferindo à SAN um lugar central nas políticas públicas, especialmente no que toca à economia e legislação, a difícil voltagem dos focos nacionais para questões como a nutrição e agricultura foi facilitada, trazendo à luz do debate estes e outros elementos do fenómeno que sem investimento público não passariam de prioridades nacionais sem financiamento e resultados.

Além da sua trajetória garantir o sucesso nacional, a projeção internacional foi impulsionada através de uma “participação ativa do Brasil em diferentes iniciativas internacionais: América Latina sem Fome 2025, Diálogo Brasil - África sobre Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural, reforma do Comitê de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)” (ibid., p. 9), o que permitiu ao país afirmar-se como referência a nível internacional. Não só através da sua expertise que lhe permitiu influenciar as decisões internacionais e regionais na matéria, como através da exportação desse mesmo conhecimento e dos escassos recursos humanos existentes e especializados na matéria.

Assim, analisar esta trajetória é importante, especialmente pelos traços

⁵¹ O “grau de prioridade dado ao combate à extrema pobreza e à fome na agenda nacional” é também apontado em Veiga Aranha, (2010, p. 106) como “a maior novidade do Fome Zero”.

inovadores que a destacam, entre eles: a prioridade máxima conferida à luta contra a fome e insegurança alimentar com apoio e vinculação do Presidente da República; a existência de um ministério e orçamento dedicados à causa; e, claro, a abordagem de direitos humanos e soberania alimentar conferida à alimentação e expressa nas políticas públicas destinadas ao efeito.

5.2. Antecedentes

Nas décadas de 1960 e 1990 a luta contra a fome no Brasil fora alvo de discussão e mobilização social através dos esforços de Josué de Casto e Herberto de Sousa, os “pioneiros da luta contra a fome no país” (Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p.12). Josué de Castro, conhecido geógrafo da década de 1960 desenvolveu estudos que chamaram a atenção para a necessidade de políticas públicas para o combate à fome, um fenómeno que no seu entender “não era um fenómeno natural, nem uma maldição que se abate sobre os povos, [mas] um fenómeno social que pode ser resolvido pela ação humana” (ibid., p. 3). Cerca de 30 anos depois, em 1993, num ambiente de inflação económica dificilmente controlável, Herberto organizou a *Ação para a Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*. Este movimento reuniu uma forte mobilização da sociedade civil, que se “organizou em comités de bairro que coletavam alimentos e distribuíam entre os grupos sociais mais carenciados” (ibid., p. 3) e exigiu ao governo medidas concretas de luta contra a fome (ibid., p. 12). Consequentemente, em 1994 o governo criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que auxiliou na realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1994 e ‘originou iniciativas de réplicas do CONSEA nos níveis estaduais e municipais’ (Maluf, 2010, p. 277).

Também nos inícios dos anos 90, o Partido dos Trabalhadores, representado por Itamar Franco, apresentou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar com o objetivo de mostrar à população uma alternativa às medidas do governo em vigor na altura, de Collor. Considera-se que de Itamar Franco, enquanto presidente do governo posterior (1993-1994), tenha iniciado a implementação do

“embrião de uma Política Nacional de Segurança Alimentar” (Belik et al., 2010a, p. 16). Estes acontecimentos combinaram numa forte alavanca para a grande mobilização social da Ação para a Cidadania promovida por Herberto de Sousa.

Porém, até ao ano de 2003, estes (Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p. 12).

5.3. De projeto a prioridade nacional

O sucesso da experiência brasileira no campo da segurança alimentar e nutricional iniciou-se com o lançamento do “Projeto Fome Zero – uma proposta política de segurança alimentar para o Brasil”, em 2001. O candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou a proposta de transformar o combate à fome no Brasil numa prioridade nacional.

Aquando da sua eleição, em 2003, é “[retomado] o diálogo entre a sociedade civil e o governo para o desenho de políticas em prol da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequado” (Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p. 3) e o Projeto Fome Zero apresenta-se como “a principal estratégia governamental para orientar as políticas econômicas e sociais” (Cassel, 2010, p. 8). É neste momento que o presidente eleito assume um ambicioso compromisso para com o povo brasileiro “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (trecho do primeiro discurso do Presidente eleito, em 20/10/2002)” (Takagi, 2010, p. 53).

Para isso, e apesar a produção agrícola suficiente para alimentar o país na altura, Lula da Silva sabia que teria de responder à causa que estava na base da fome e pobreza - a dificuldade da população no acesso aos alimentos “em quantidade permanente e qualidade adequada” devido à falta de rendimentos para os adquirir (da Silva, Belik e Takagi, 2010a, p. 40). Este difícil acesso consubstancia-se nas “três dimensões fundamentais da questão da fome” que são, segundo o Projeto Fome Zero:

a “insuficiência de demanda [ou procura], decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo

dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; de outro, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira, e não menos importante: a fome daquela parcela da população pobre, excluída do mercado de alimentos, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças e outros grupos carentes que necessitam de um atendimento emergencial” (da Silva, Belik e Takagi, 2010a, pp. 40-41).

É nestas três dimensões que o deficiente acesso se manifesta, fazendo com que a pobreza seja “um fruto social [resultante] de um modelo de crescimento perverso (...) que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego” (Belik et al., 2010a, p. 15).

Era por isso que se tornou evidente a necessidade de um novo modelo económico para conseguir endereçar a fome e pobreza no Brasil com eficácia. Especialmente porque da procura insuficiente desencoraja a produção/oferta de produtos agrícolas e:

“as razões que determinam essa insuficiência de demanda – concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego – não são conjunturais. Ao contrário, são endógenas ao atual padrão de crescimento e, portanto, inseparáveis do modelo económico vigente. Forma-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso, causador, em última instância, da fome” (Belik et al., 2010a, p. 17) e que conduz à exclusão social (ibid., p. 1).

Daí que o Projeto Fome Zero tenha optado por um novo modelo de desenvolvimento económico assente na maior igualdade de distribuição de rendimentos, estímulo à procura e incentivos à produção.

À implementação deste novo modelo é indispensável a intervenção do Estado para:

“criar mecanismos (...) no sentido de baratear o acesso à alimentação para essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome. De outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência. E, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à

alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano” (Belik et al., 2010a, p. 19).

Apenas em conjunto estes mecanismos irão contribuir para a garantia da SAN e construção de uma política de segurança alimentar e nutricional que leve em conta o DHAA e a soberania alimentar do Brasil, não esquecendo que devem ainda incorporar tanto intervenções emergenciais para as situações mais graves e urgentes de insegurança alimentar, como medidas estruturais que trabalhem no sentido de assegurar ações afetivas a longo prazo. Trabalhando de forma independente, estes mecanismos não funcionariam e autores como Veiga Aranha (2010) encaram mesmo a conjugação destes dois tipos de medidas como um dos ‘aspectos mais inovadores do Fome Zero’ (p. 106).

Medidas estas que refletem os 4 eixos articuladores, programas e ações do Projecto Fome Zero (anexo I, quadro “Eixos, Programas e Ações” in Veiga Aranha, 2010, p. 93), e são indissociáveis das políticas principais desenvolvidas para o efeito (anexo II, “Principais políticas a serem implementadas” in Belik et al., 2010a, p. 19).

5.4. Estrutura e institucionalização do Fome Zero

Com base nos eixos determinados, o Fome Zero previu políticas estruturais, específicas e locais (anexo III, Esquema das propostas do Projeto Fome Zero).

As políticas estruturais foram desenvolvidas para endereçar as causas estruturais e mais profundas da fome e insegurança alimentar no Brasil e “têm efeitos importantes para a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias, por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e para a diminuição da desigualdade de renda” (Belik et al., 2010a, p. 21).

Já as políticas específicas “[destinam-se] a promover a segurança alimentar e combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes” (Belik et al., 2010a, p. 23) através de ações imediatas (Veiga Aranha, 2010, p. 89).

Por fim, as políticas locais são, naturalmente, implementadas pelos estados e municípios e “estão detalhadas segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais), ressaltando suas especificidades” (Belik et al., 2010a, p. 29). O seu objetivo será o de “mobilizar os gestores estaduais e municipais na promoção da segurança alimentar e nutricional de suas populações” (Veiga Aranha, 2010, p. 89).

Estabelece-se assim uma proposta de governança multinível com políticas e programas adaptados às diferentes escalas geográficas, o que permite desenvolver respostas adequadas ao seu âmbito de intervenção. Porém, esta inovação acarretou profundas mudanças nas políticas públicas do país.

Tal como salienta Veiga Aranha (2010) “a vinculação entre a construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de se reformular o Estado parece muito direta” (p. 107). Segundo esta premissa reconhecedora da complexidade do fenómeno em estudo, o Fome Zero optou pela vinculação direta do combate à fome e insegurança alimentar à Presidência da República de Lula da Silva. De facto, esta vinculação ao nível superior do poder executivo do governo decorre da natureza intersectorial (Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p. 4) requerida pelas políticas para a SAN e realização progressiva do DHAA.

O desenho institucional do projeto na transição governamental adquiriu uma rápida reformulação, revelando o empenho enunciado por Lula da Silva aquando da sua eleição. Empenho este que, ainda em 2003, se converteu na implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional⁵² acompanhada da criação de ‘três instâncias ligadas à Presidência da República voltadas para a implementação de uma Política Nacional de SAN: 1) o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), que se destinava a formular e implementar políticas específicas de SAN; 2) reimplantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que funcionava como um espaço de diálogo entre representantes do

⁵² Esta implementação incorpora a edição da Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003. “Nesta Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, foram criados o Consea e o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome” (Takagi, 2010, p. 59).

governo e da sociedade civil; e, 3) criação de uma Assessoria Especial de Presidência da República e Mobilização para o Fome Zero, destinada à mobilização popular’ (Veiga Aranha, 2010, p. 88).

Ainda em 2003, é recriado o CONSEA enquanto um conselho de assessoria do Presidente da República mandatado para trabalhar no que viria a constituir a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) (Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p. 3) sancionada pelo Presidente da República em 2006 e a principal lei que versa sobre o tema. Esta lei institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), composto pela Conferência Nacional, CONSEA e Câmara Interministerial, e determinou a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN).

Em 2004 algumas alterações sucedem no desenho institucional da PNSAN e do Fome Zero. Foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS), que ficou incumbido da responsabilidade governamental para a implementação da PNSAN e do Projeto Fome Zero (Veiga Aranha, 2010, p. 89). Por sua vez, o anterior Mesa é extinto para não duplicar esforços e porque este órgão não era dotado de uma configuração institucional de caráter permanente:

“Nesse novo desenho, o CONSEA permaneceu ligado à Presidência da República, de modo a resguardar seu caráter supra e intersetorial, e o MDS, junto com a Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil, se encarregaram de viabilizar os acordos estabelecidos entre governo federal e sociedade no tocante à Política de Segurança Alimentar e Nutricional (Veiga Aranha, 2010, p. 89).

Ainda em 2004, realiza-se a II Conferência Nacional de SAN, preparada pelo CONSEA. Esta conferência definiu os eixos para o Programa Nacional de SAN 2004-2007 e clarificou o entendimento de “política de SAN”⁵³ (Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p. 3). Além disso,

⁵³ Nesta conferência, uma “política de SAN” foi entendida como “um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, entre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo.” (Veiga Aranha, 2010, pp. 90-91).

propôs que deveria ser dada prioridade à “elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, que garant[isse] orçamento próprio, com fundo específico, gestão participativa e realização de Conferências a cada dois anos” (Takagi, 2010, p. 79).

Como afirma o Relatório da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

“[e]ntre 2003 e 2006, o SISAN passou por um processo de institucionalização progressivo [sendo que] o seu primeiro objetivo foi tornar o SISAN mais do que uma política de governo e convertê-la em política de Estado” (p. 14).

Foi assim que em 2006 o CONSEA logrou o enquadramento do SISAN numa lei orgânica com aprovação do Congresso Brasileiro. A posterior aprovação da LOSAN ‘com previsão da replicação das estruturas do SISAN – CNSAN, CONSEA E CAISAN – aos níveis estadual e municipal’ (ibid). Apesar da desigualdade de implementação nos diversos níveis de intervenção, o reconhecimento de que a SAN necessita de uma abordagem multinível, intersectorial e interministerial foi o reflexo de que o Brasil tinha alcançado a compreensão do fenómeno em estudo. Em 2007, um passo ainda mais além nesta compreensão deu-se em 2010 quando o DHAA é incluído nos direitos sociais da Constituição brasileira.

5.5. A participação social

Uma característica distintiva da experiência brasileira no combate à fome e insegurança alimentar é a forte participação da sociedade civil no processo evolutivo das políticas de SAN. À típica democracia representativa junta-se o exercício da democracia participativa cuja “principal expressão [se encontra n]o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)” (Maluf, 2010, p. 265). Juntas foram capazes de garantir a participação do público alvo para o qual se destinava a política nacional de segurança alimentar e nutricional, manifestando as suas necessidades e aspirações.

Esta característica tornou a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNPAS) capaz de contar com uma mobilização social incrível. Seu paradigma é a sociedade civil representar dois terços da sua composição total do CONSEA, o que segundo Maluf (2010, p. 278) promoveu a eficácia deste mecanismo. O impacto do projeto no noticiário (da Silva, Belik and Takagi, 2010a, p. 42) foi um poderoso instrumento mobilizador. Com uma população informada e cada vez mais consciente do que representa o DHAA, a exigência popular de resposta por parte do governo federal às questões da fome e insegurança alimentar mostrou-se premente (da Silva, Belik e Takagi, 2010a, p. 42). Também a participação voluntária de “ínúmeros” brasileiros no lançamento do Projeto transformou-se numa verdadeira “campanha cívica” (Takagi, 2010, p. 80).

É importante refletir sobre a importância da mobilização social no Projeto. Para além de ‘mobilizar as forças sociais progressistas nas localidades, incentivando ao registo das famílias necessitadas enquanto beneficiários do projeto, assegurou a participação de todos os que beneficiaram desta iniciativa no processo de construção das políticas públicas de desenvolvimento local’ (da Silva, Belik e Takagi, 2010b, p. 337).

Especialmente no Brasil, a mobilização social foi importante porque o país já tinha uma cultura/tradição de organização e participação civil consolidada. Por isso, o carácter participativo era indispensável. Segundo da Silva, Belik e Takagi, 2010b, p. 352, ‘A fome é um fenómeno político e representa uma privação de cidadania’. Dar o direito a uma população de participar na gestão da fome durante décadas e retirar esse direito de um momento para o outro seria catastrófico.

Mesmo o setor privado forneceu grande contribuição ao Programa, partilhando (após autorização) da logomarca do Fome Zero em diversos eventos para arrecadar fundos e dando apoio a bancos alimentares (Takagi, 2010, p. 81)

5.6. Sucessos

A experiência brasileira registou conquistas notáveis. A “significativa melhoria de indicadores sociais” (Veiga Aranha, 2010, p. 100) permitiu ao país cumprir com a meta do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milénio de “reduzir a metade a extrema

pobreza” até 2015 (Veiga Aranha, 2010, p. 101) e reduzir o Índice de Gini, que mede o grau de desigualdade de renda (ibid.).

Graças a este projeto, “[n]ove em cada dez famílias relatam melhoria na alimentação; sete em cada dez afirmam que aumentou a variedade de alimentos consumidos e nove em cada dez crianças fazem três ou mais refeições por dia” (Veiga Aranha, 2010, p. 102). Para além disso, “[e]ntre 2003 e 2006, a redução da pobreza foi de 31,4%” e “[e]m 2006, comparada a 2005, a renda dos brasileiros subiu em média 9,16%. Para os 40% mais pobres subiu 12%, enquanto para os 10% mais ricos subiu 7,85%” (Veiga Aranha, 2010, p. 102). Ainda foram conseguidos avanços significativos quanto ao acesso a água limpa, um avanço que influi na segurança alimentar e nutricional de uma população. Estima-se que “[d]esde 2003, cerca de 150 mil famílias residentes em zonas afetadas pela seca construíram cisternas, mediante um programa executado por uma rede de ONGs, a Articulação do Semiárido (ASA), parcialmente financiado com doações privadas” (Belik et al., 2010b, p. 149).

Todos estes acontecimentos permitiram ao Brasil sair do mapa da fome das Nações Unidas, ‘registando uma percentagem de incidência da fome inferior a 5%. É ainda mais animador quando os dados estatísticos nacionais apontam para uma percentagem ainda mais baixa: 3,5%, ou seja, frente aos 14% de subnutridos no país em 1992’ (Relatório da participação na 5.^a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p. 15).

No entanto, para avaliar extensivamente os impactos deste projeto seriam necessárias décadas. Ainda assim, é possível fazer um breve balanço das ações empreendidas.

Se, por um lado, este projeto se revelou insuficiente para as expectativas da população e dos media (Belik et al., 2010b, pp. 146-147), e não esconde o risco de criar de dependências a longo prazo (Belik et al., 2010b, p. 156), do outro lado da balança pesam factos como: “nada pode induzir a uma maior dependência ou ameaça à dignidade humana do que a insegurança no acesso à alimentação adequada” (Gregório, Graça, Nogueira et al., 2014, p. 157) ; a audácia demonstrada pelo governo

nos sucessivos reajustes do programa desde 2004⁵⁴ (Belik et al., 2010b, pp. 146-147); a arquitetura institucional criada em prol da segurança alimentar e nutricional do país que para além de adequada ao problema é inovadora por conferir uma abordagem de direitos à alimentação adequada; a própria troca de experiências e conhecimentos entre o Brasil e demais países da CPLP e a América Latina através da celebração de protocolos e projetos de assistência técnica; e, a própria resistência às crises alimentares e económicas mundiais demonstrada pelo Brasil devido à prioridade conferida à agricultura familiar que hoje abastece cerca de 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros (Veiga Aranha, 2010, p. 102), diminuindo assim a vulnerabilidade do país a estes acontecimentos que apenas realçam que o Brasil continua a trabalhar para se tornar num país dotado de soberania alimentar.

Um novo desafio se impõe ao Brasil: “o da qualidade dos alimentos e da prevenção de doenças ligadas à má alimentação” (palavras de Dilma Russef, Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015, p. 4). Parece que a preocupação com a soberania alimentar continuará, o que é um ponto bastante positivo. De facto, temas como a agroecologia entram aqui em jogo e ainda não encontram solução na maioria dos países, incluindo Portugal, onde o debate é tímido.

⁵⁴ “O governo mostrou sua audácia ao proceder a uma reengenharia do programa no início de 2004, que manteve vigente os objetivos originais e a determinação de alcançá-los no curto prazo, introduzindo ajustes em sua estratégia. As mudanças, que culminaram com a criação do MDS, reforçaram as ações que vinham sendo realizadas; ampliou-se a escala do programa de transferência de renda – o Bolsa Família –, resultante da unificação do Cartão Alimentação com outros programas similares. E apontou para uma dinâmica de integração de diversas áreas sociais do governo federal, principalmente no que diz respeito a transversalidade e intersectorialidade” (Belik et al., 2010, pp. 146-147).

PARTE IV

Capítulo VI: A alternativa que se sugere – a governança local

Como visto no ponto anterior, para a implementação bem-sucedida do Fome Zero no Brasil os programas e ações a nível das autarquias foram decisivos. Especialmente devido à dimensão territorial e populacional do Brasil. Foi assim que se estabeleceu uma governança multinível. Além do poder ser executado a nível federal, aos estados e municípios foi-lhes conferida responsabilidade na matéria, uma descentralização que, como iremos ver neste ponto, fez toda a diferença e fá-lo-á em qualquer política pública que envolva a SAN.

6.1. A pertinência da governança a nível local

No caso da SAN, o nível local de governança parece ser o mais apropriado. A proximidade da população sobre a qual os programas e iniciativas irão ser desenvolvidos é o primeiro passo para o desenvolvimento de ações adequadas ao público-alvo pois assegura um maior conhecimento e maior adaptabilidade às necessidades populacionais. Esta relação de proximidade permite igualmente o desenvolvimento de sistemas alimentares mais adequados que se baseiem nas potencialidades, necessidades e especificidades locais. Além do exposto, a monitorização dos dados de ISAN torna-se mais simples. O contexto português é paradigmático devido às desigualdades e variantes de segurança alimentar e nutricional da população nas diversas regiões do país.

Sobre a pertinência da elaboração de políticas municipais/locais de erradicação da fome, Francisco Menezes⁵⁵ afirma que “a segurança alimentar e nutricional somente poderá ser garantida no plano local” (Maluf e Zimmermann, 2005, prefácio), explicando que a intersectorialidade vertical é ‘um valor principal para as políticas de segurança alimentar’ (ibid). Aliás, esta intersectorialidade deve ser não apenas vertical (do nível nacional ao local - no caso de Portugal), como transversal (a todos os ministérios e campos de conhecimento) e horizontal (através da articulação dos diversos programas e iniciativas no âmbito da SAN).

A necessidade de intersectorialidade é sustentada por esta dissertação e

⁵⁵ Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro

apoiada por vários autores, entre eles Francisco Menezes e Renato Maluf, ambos especialistas reconhecidos no estudo da governança da SAN. Beurlen (2009, citada em Del Vecchio et al., 2015, p. 77), declara como, na sua perspectiva, a falta de intersectorialidade vertical se reflete na “ausência de comprometimento em todas as esferas e níveis de governo para com o objetivo de erradicar a fome e realizar o DHAA no Brasil (...) que permanecem nos dias atuais”. A falha da intersectorialidade, resulta, portanto, numa ‘visão insustentável da segurança alimentar e nutricional através de várias ações que se dirigem a aspetos isolados do fenómeno e prejudicam a prossecução dos Direitos Humanos dos cidadãos’ (ibid.). E apesar da coordenação intersectorial ser um grande desafio, e da grande dependência financeira do governo estadual ou federal, “é no nível local que as contribuições são mais efetivas na garantia dos direitos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional” (Falçoni, Campos e Rocha, 2018, p. 26).

Além do exposto, os municípios mostram-se fulcrais na implementação de sistemas alimentares alternativos, uma solução cada vez mais explorada por vários países do Mundo (Estados Unidos, Brasil, Itália, França, Bélgica, Japão). Acreditamos que a transição para este modelo alternativo é decisiva na garantia da SAN e deve ser promovida pelos decisores locais. Exploramos de seguida no que consiste.

6.2. Sistemas alimentares convencionais vs sistemas alimentares alternativos

Segundo Brinkley (2013, citado em Fernandes, 2015, p. 20) “um sistema alimentar é um modelo que combina as cadeias alimentares, ciclos alimentares, redes alimentares, bem como, múltiplos estágios: produção, processamento, distribuição, aquisição, preparação, consumo e gestão de resíduos”. “Combina igualmente toda a regulação associada, bem como as instituições e as suas demais atividades” (Pothukuchi e Kaufman, 2000, citado por Fernandes, 2015, p. 20).

Durante as últimas décadas, o sistema alimentar convencional tem revelado impactos adversos ao desenvolvimento sustentável mundial, reunindo um conjunto complexo de fatores que têm vindo a moldar os sistemas alimentares de tal forma que urge a necessidade deste modelo ser repensado.

Apesar da tendência clara para uma integração global e consolidação económica (Feenstra, 2002) – cujo benefício poderá ser discutido – outros fatores como: a degradação ambiental; desconexão entre os cidadãos e os alimentos; o agravamento da saúde pública (PROVE, 2013); o acentuar de doenças crónicas relacionadas com a má alimentação e ingestão excessiva de químicos nos alimentos; a exclusão dos pequenos agricultores dos mercados; e, os impactos negativos na agricultura e sistemas alimentares - revelam o quanto os sistemas alimentares convencionais são lesivos para o alcance da segurança alimentar e nutricional e cumprimento do DHAA, estando, portanto, a sua sustentabilidade em questão (Feenstra, 2002, p. 100). Cada vez mais, ao sistema agro-alimentar se exigem alimentos em maiores quantidades e mais uniformes, disponíveis de forma regular ao longo do ano e a preços menos justos para os produtores. Tais exigências promovem a concentração da produção num número reduzido de células capazes de oferecer elevadas quantidades de produção e especializadas num determinado produto (Moital et al, 2012 citando em PROVE, 2013, p. 12).

A forma como o sistema alimentar convencional funciona implica a interligação de uma rede de atores cujo poder é desequilibrado. Uma rede que conjuga tanto corporações e empresas multinacionais como pequenos agricultores e criou uma dinâmica questionável que preferencialmente funcionaria em sentido oposto. Conclui-se que, pelo intrincado ciclo de interesses, sobretudo financeiros, subjacentes à sustentabilidade do sistema alimentar mundial, este último (representado pelos seus grandes *players*) reúne em si a capacidade de exercer influência sobre a formulação de políticas alimentares dos países (Fernandes, 2015, p. 23).

A pressão pelo lucro transformou a alimentação num negócio altamente rentável da qual lucram não apenas as empresas multinacionais, mas também os acordos comerciais internacionais. Assistimos, em suma, a uma “desvirtualização” da essência da alimentação que é vista como uma mera *commodity*, que quando em excesso representa riqueza e não desperdício, que quando resistente a longos períodos de armazenamento ou refrigeração é sinónimo de avanço tecnológico. Consequentemente, surgem movimentos favoráveis a uma nova geração de consumidores e produtores com uma visão mais informada e consciente, ecológica,

saudável e comercialmente mais justa, que valoriza as características e origem do produto. Assim emergiram os sistemas alimentares alternativos.

A alternativa caracteriza-se por sistemas alimentares mais descentralizados e adaptáveis às especificidades dos variados contextos geográficos. Cada vez mais revelam preocupação com: a crueldade a que os animais são submetidos quando confinados a pequenos espaços e mau tratamento; a utilização intensiva de fertilizantes e fitofármacos na agricultura; a pressão sobre os recursos naturais (como por exemplo através da redução das embalagens de plástico) e medição da pegada ecológica; com o nível de processamento dos alimentos e remuneração justa dos produtores e processadores. A proliferação de certificações biológicas/bio, orgânicas, vegan, *cruelty free*, *fair trade* e sem glúten são a prova da mudança.

Frente à atual dispersão geográfica das cadeias de valor dos produtos alimentares impõe-se a produção de proximidade, talvez o fator mais valorizado neste novo modelo alternativo. Pela descentralização que permite, um outro traço distintivo destes sistemas é o espaço de debate e capacidade de pressão conferidos às ONGs. É progressivamente comum estes atores funcionarem como ponte entre os decisores políticos e os cidadãos, destacando-se pela influência que exercem nos fóruns políticos e pela sua capacidade agregadora e mobilizadora de indivíduos que se juntam pela defesa da mesma causa ou valores. Sendo os sistemas alimentares alternativos fruto de uma nova geração de mentalidades em que valores como a ecologia, alimentação saudável e direitos dos animais se impõem, os grupos da sociedade civil organizada (como as ONGs) assumem a sua voz e encarregam-se de levar a opinião pública aos ouvidos dos decisores políticos, influenciando o desenho das políticas públicas para o efeito. Aliás, Fernandes (2015) conclui que “[é] necessária uma cogovernança entre as forças políticas e estes agentes políticos, para o sucesso das políticas alimentares urbanas (p. 30). Acrescentaríamos que não apenas para as políticas alimentares urbanas estes atores são importantes, mas para as políticas alimentares em geral. Mobilizando a sociedade e influenciando-a a adotar estilos de vida mais saudáveis e ecológicos, mais sustentáveis. No fundo, garantindo que as populações estão informadas e sabem contribuir e usufruir as políticas para eles formuladas.

Pese embora a dissonância entre ambos os modelos dos sistemas alimentares mundiais – convencional e alternativo - a complementaridade entre ambos deve ser reconhecida tanto a nível internacional, como nacional e local. Permitir a sobreposição do modelo convencional parece-nos insustentável. Por outro lado, optar por um dos modelos em isolado significa potenciar as suas externalidades negativas. Antes, propomos que a transição gradual seja feita para o modelo alternativo, mas não descartando por completo o modelo convencional. Existe toda uma complexidade associada aos sistemas alimentares atuais que o fazem dependente da ordem tradicional, sendo a rutura radical insensata.

Vejamos, como por exemplo desta complementaridade, um município opta que pela dependência exclusiva de alimentos produzidos localmente. Para além da possibilidade dos pequenos produtores não conseguirem garantir toda a quantidade de alimentos necessária, pode dar-se o caso de um fenómeno climático extremo atingir as terras agrícolas, o que devasta as produções e inviabiliza o abastecimento alimentar. Porém, permitir que o tecido agrícola daquela localidade continue a desintegrar-se e levar os agricultores à pobreza enquanto os consumidores ingerem alimentos de baixa qualidade nutricional também não é viável.

Conclui-se que a complementaridade dos modelos e transição gradual para um modelo mais sustentável, inclusivo e adaptado às especificidades locais (quer em termos de alimentos quer dos indivíduos) são necessárias, e tal como arguido, não há nível de governança mais apropriado para as promover do que o nível local.

6.3. Sistemas alimentares locais (SAL) e circuitos curtos de agroalimentares (CCA)

A nível municipal, os sistemas alimentares alternativos podem ser instigados quando, por exemplo, nos planos de desenvolvimento rural ou urbano se prevê a promoção de sistemas alimentares locais que favorecem os circuitos curtos agroalimentares.

O conceito de sistema alimentar local é complexo e por isso a sua definição não é linear. Não existindo uma definição a nível da UE, apesar do termo em questão e termos semelhantes serem mencionados. A subjetividade do termo “local” é particularmente responsável pela dificuldade de definição, sendo ora entendido como

local no sentido da relação entre o ponto de produção e consumo, a área geográfica reconhecida a que se circunscrevem as etapas da cadeia de valor ou à proximidade entre o produtor e consumidor (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016). Porém, todas as definições concordam com o desenvolvimento das várias fases da cadeia de valor num espaço geográfico restrito.

Foi com o intuito de elaborar a “Estratégia para a Valorização da Produção Agrícola Local” (Despacho n.º 4680/2012, de 3 de Abril, publicado no DR, no 67, 2ª Série) que o Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (MAMOT) estabeleceu o Grupo de Trabalho (GEVPAL). Nesta estratégia, foram definidos os conceitos de “sistemas alimentares locais” e “circuitos curtos agroalimentares”, como exposto de seguida:

- “Sistema Alimentar Local (SAL): Um conjunto de atividades interligadas, em que a produção, a transformação, a distribuição e o consumo de produtos alimentares visam promover a utilização sustentável dos recursos ambientais, económicos, sociais e nutricionais de um território. Este é definido como uma comunidade de interesses localizados, reforçando as relações entre os respetivos agentes intervenientes” (Tibério, Baptista e Cristóvão, 2013, p. 2-3).
- “Circuito Curto Agroalimentar (CCA): Um modo de comercialização que se efetua ou por venda direta do produtor para o consumidor ou por venda indireta, com a condição de não haver mais de um intermediário. A ele se associa uma proximidade geográfica (concelho e concelhos limítrofes) e relacional entre produtores e consumidores” (ibid.).

Os sistemas alimentares têm variados benefícios, nomeadamente sociais, económicos e ambientais, tendo, portanto, impacto na sustentabilidade das comunidades onde são desenvolvidos.

A nível de benefícios sociais destacamos: a criação de uma relação de confiança entre o produtor o consumidor (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016; Comité das Regiões, 2011) devido à origem do produto ser conhecida, ainda, a possibilidade de interação entre ambos promove um maior conhecimento do processo produtivo e valorização dos produtos locais; o aumento da coesão social e desenvolvimento comunitário tanto nas áreas rurais como urbanas, funcionando como

um desincentivo ao êxodo rural exacerbado e mesmo a emigração (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p. 6; Comité das Regiões, 2011, ponto 18); o contributo para a segurança alimentar e melhor saúde pública através da disponibilidade de produtos de maior qualidade nutritiva, mais frescos e sazonais e diversificação dos regimes alimentares (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016; Comité das Regiões, 2011; pontos 17 e 19; Tibério, Baptista e Cristóvão, 2013, p. 4-6) e, garantia de um mínimo de soberania alimentar (Comité das Regiões, 2011, ponto 17).

Impactos positivos no meio ambiente também são evidentes, tais como: métodos de produção mais sustentáveis, pois utilizam menos pesticidas, fertilizantes sintéticos, menos ração animal, água e energia (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p. 5); as necessidades de embalagem e energia para conservação são também reduzidas (ibid); de salientar é também a menor “quilometragem” dos produtos, pois ao serem produzidos e consumidos numa mesma área dispensam transporte por longas distâncias; a circunscrição da área geográfica favorece igualmente a criação de “sistemas circulares com base nos resíduos orgânicos e nas energias renováveis” (Comité das Regiões, 2011, ponto 21); uma outra vantagem reconhecida é a ‘manutenção da biodiversidade e desenvolvimento de variedades de frutas de legumes ou espécies animais em vias de extinção e com características gustativas específicas’ (ibid., ponto 25). Em suma, os sistemas alimentares locais oferecem um menor impacto ambiental ao longo das cadeias de valor dos alimentos produzidos.

Além dos benefícios sociais e ambientais, estes sistemas alternativos oferecem argumentos persuasores para os decisores políticos – os benefícios económicos. Estes têm a capacidade de dar solução às falhas das cadeias de abastecimento alimentar que são acentuadas pelo sistema alimentar convencional, nomeadamente no que toca ao empoderamento económico e empreendedorismo da classe económica dos agricultores e promoção das economias locais.

Através da venda direta aos consumidores, os agricultores reduzem (podendo mesmo eliminar) o número de intermediários, aumentando por sua vez os seus rendimentos pois retêm uma maior percentagem do preço final do produto. Um

rendimento mais justo para o agricultor permite reequilibrar as forças das fases da cadeia de abastecimento do mercado. O aumento da procura de alimentos locais resulta também na potencialização de economias locais, um benefício igualmente assinalável (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p. 5). Além dos postos de emprego gerados numa área pelos diferentes sectores da cadeia de valor, há uma maior cooperação entre os negócios envolvidos desde a produção à transformação, distribuição, comercialização e serviços associados (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p. 5; Comité das Regiões, 2011). Estes negócios irão gerar rendimentos que possivelmente serão gastos a nível local. Segundo Comité das Regiões (2011, ponto 15), estes rendimentos têm um “efeito multiplicador (na ordem de 3)”. Este “reinvestimento” na economia local pode ser potencializado com a utilização destes produtos cujas especificidades locais representam valor acrescentado na exploração do turismo. Como expõe o Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (2016) “um sistema alimentar local pode encorajar o turismo ao fortalecer a identidade cultural da área que alberga os seus produtos alimentares”, podendo ainda reanimar a imagem de áreas ou zonas anteriormente desconhecidas ou sem qualquer atrativo específico, mesmo que estas se situem nas zonas rurais (p. 5).

De forma geral, pode-se concluir que ‘investir em sistemas alimentares locais fomenta a recuperação de zonas menos favorecidas, rendimentos mais elevados para os agricultores, maior cooperação entre as partes interessadas, revitalização do empreendedorismo, maior abertura para os mercados locais, mais postos de emprego, menor impacto ambiental, e manutenção dos serviços locais prestados’ (Comité das Regiões, 2011, ponto 16).

Apesar dos benefícios que apresentam, existem também fraquezas e desafios a mencionar. Em termos de fraquezas é clara a “alta dependência em indivíduos chave” (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p. 6) e dificuldade de envolvimento consumidores nos circuitos curtos de venda. A venda direta, portanto, constitui um obstáculo pois exige conhecimento e capacidades dos agricultores, especialmente em termos de empreendedorismo, organização, comunicação e gestão de negócios. A falta destes ingredientes pode condicionar estas vendas. Sem identificação, comunicação e divulgação dos produtos locais e da sua venda, o

envolvimento dos consumidores nos circuitos curtos. Para este desafio podem ser experimentadas soluções como a capacitação/formação nestes domínios ou optar por um maior envolvimento dos jovens nestes sistemas. A criatividade, dinamismo, abertura ao empreendedorismo e maior facilidade de gestão de canais de comunicação por parte dos jovens são um possível complemento para solucionar o problema anterior. Contudo, a dificuldade de acesso a terra e créditos bancários das camadas mais jovens é um desafio sério. A sua maior propensão à conclusão de níveis de educação obrigatórios também os poderia habilitar a resolver a carga administrativa associada a vendas diretas (ibid., p. 6), bem como a gestão de negócios exigida. Até porque o investimento em infraestruturas e estruturas de venda é alto e a capacidade económica para investir a produção para abastecimento local também comporta investimento altos devido à sua reduzida dimensão e dificuldade em beneficiar de economias de escala. Esta capacidade limitada de expansão de produção em quantidade e variedade podem ser obstáculos aos quais dar resposta.

Tibério, Baptista e Cristóvão (2013) mencionam ainda outros desafios como a ‘identificação dos mecanismos necessários para controlar a proveniência local da oferta; envolvimento dos consumidores nos sistemas para os tornar viáveis; quais as barreiras legais e físicas à venda direta dos agricultores’ (p. 2).

Sobretudo os benefícios económicos dos sistemas alimentares locais e dos CCA auxiliam a compreensão da sua importância na sustentabilidade futura das populações e justificam a formulação de programas e estratégias municipais. O papel das câmaras municipais na evolução de sistemas alimentares, por tudo o que já foi exposto, é essencial.

De seguida veremos alguns exemplos de programas de e medidas de apoio à implementação de circuitos curtos agro-alimentares da União Europeia que poderiam ser aproveitados por Portugal no desenvolvimento destas.

6.4. O apoio da UE aos SAL e CCA

Na Europa, a venda direta entre agricultores e consumidores tem uma expressão pouco significativa (cerca de 15% dos agricultores vende metade da sua produção

diretamente aos consumidores) e a integração dos pequenos agricultores nas cadeias de valor é reduzida (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p. 2). Na base destas constatações encontra-se o reduzido valor atribuído aos pequenos agricultores, apesar da importância relativa que os mesmos têm na produção alimentar e de existirem registadas em continente europeu “10.3 milhões de propriedades rurais com menos de 5 ha” (PROVE, 2013, p. 20).

Para revitalizar os tecidos rurais, promover as economias locais e melhorar a oferta de alimentos é necessário investir na agricultura, sobretudo, nos pequenos agricultores. Eles são elemento chave para a sustentabilidade, bem-estar e prossecução das metas da Europa para 2020 e por isso “[a]s pequenas propriedades merecem um enfoque específico na política da UE” (ibid., p. 20).

Foi neste sentido que a PAC pós 2013 (2014-2020) tornou os CCA e mercados locais como um elemento explícito da Política de Desenvolvimento Agrícola UE 2014-2020, adotando como uma das suas prioridades a “promoção da organização das cadeias de valor e gestão de risco na agricultura” (Comissão Europeia – Direção-Geral para a Agricultura e Desenvolvimento Rural, 2011, p. 6). Esta prioridade inclui áreas de intervenção como “integrar melhor os produtores primários nas cadeias alimentares através de esquemas de valor, promover os mercados locais e cadeias curtas de valor, grupos de produtores e organizações ‘inter-branch’” e “apoiar a gestão do risco agrícola”, tudo isto para que a posição dos agricultores nas cadeias de abastecimento alimentar seja fortalecida e os agricultores se possam organizar melhor e aumentar as suas oportunidades de rendimento”, algo que pode ser alcançado através de mercados locais e CCA (ibid). Este apoio tem justificado a emergência de diversas versões de CCA e SAL pela Europa⁵⁶ adaptadas aos contextos nacionais e aos critérios que as populações de cada país associam a um produto de qualidade (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, pp. 3-5). No fundo, este apoio reflete também a vontade dos europeus e o valor cada vez maior que estes atribuem à agricultura familiar e aos

⁵⁶ Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (2016) fornece uma visão geral sobre os CCA e SAL na Europa. Da diversidade de forma que estes adquirem, salientam-se: as vendas diretas feitas por indivíduos, as vendas diretas coletivas e as parcerias que podem receber apoio comunitário (a chamada community-based agriculture). Esta última forma já se reflete em vários países e tem como base o envolvimento da comunidade na produção. Em Portugal, é exemplo a Rede Nacional RECRIPROCO (RElação de Cidadania entre PRODutores e Consumidores).

produtos alimentares locais⁵⁷ e os seus interesses por dietas mais saudáveis, ecológicas, que respeitam o bem-estar animal e mais justas do ponto de vista da distribuição de rendimentos entre os atores da cadeia de abastecimento alimentar⁵⁸.

No âmbito desta PAC, os Estados Membros, nos seus programas multianuais dos programas de desenvolvimento rural, selecionaram 6 prioridades, sendo que a 3ª estava relacionada com a promoção da organização das cadeias de valor. A UE prevê ainda para o desenvolvimento rural programas/esquemas de qualidade que permitam aos produtores registar produtos de Denominação de Origem Protegida (DOP), Indicação de Origem Protegida (IGP), e Especialidade Tradicional Garantida (ETG). Ainda assim, o enquadramento nestes critérios exige uma certificação que nem sempre será fácil de adquirir.

Importa salientar que a mais recente PAC é um culminar de esforços feitos desde o início da década de 2010 neste sentido. Os agricultores que pretendem envolver-se em sistemas alimentares locais podem beneficiar de medidas co-financiadas pelo segundo pilar da PAC – o Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural (EAFRD). Já desde 2010 que o Parlamento Europeu tem vindo a emitir resoluções (Resolução 07/09/2010 e 08/07/2010) que se mostravam preocupadas com práticas comerciais injustas nas cadeias de valor e mais tarde, em 2016 (resolução 07/07/2016) expressavam apoio aos SAL e CCA e avançavam propostas contra políticas de comércio injusto com vista a assegurar os ganhos dos agricultores e boas escolhas dos consumidores. Em 2012 foi lançada a Agricultural European Innovation Partnership (EPI-AGRI) e em 2015 criado um Focus Group em Cadeias curtas de abastecimento alimentar para estimular o crescimento de SFSC na Europa.

Apesar das medidas existentes que podem beneficiar os pequenos agricultores, o desenvolvimento rural e estabelecimento de CCA, os Estados Membros europeus

⁵⁷ “Segundo as pesquisas do Eurobarómetro de 2011, nove em cada dez cidadãos concorda que existem benefícios em comprar produtos de propriedades agrícolas locais” (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p. 2).

⁵⁸ Segundo “pesquisas mais recentes do Eurobarómetro (2016), quatro em cada cinco cidadãos europeus considera que ‘reforçar o papel dos agricultores nas cadeias de valor é tanto mais justo como muito importante’” (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, p.2).

não as têm aplicado de forma consistente (Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, 2016, pp. 9-10). O caso da aplicabilidade de normas de higiene é um paradigma. Existe um certo grau de flexibilidade de que os Estados Membros podem beneficiar na rigidez da sua aplicação (PROVE, 2013, p. 8) para garantir que os agricultores familiares conseguem aproveitar todas as medidas e instrumentos que lhes são favoráveis e se tornam mais competitivos ‘não deixando que sejam empurrados para níveis desproporcionais de investimento na cadeia alimentar’ (ibid, p. 22), no entanto não são utilizadas. No caso de Portugal, ‘esta flexibilidade não tem sido aproveitada’ (ibid.) pelo Estado, por isso, o cumprimento com as normas sanitárias e certificação associada são dos desafios maiores para o AF, o que é também causa e consequência dos constrangimentos financeiros.

As recomendações de medidas de política de apoio aos circuitos curtos agro-alimentares emitidas pelo consórcio Instituto Superior de Agronomia, Universidades de Évora e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (2013) defendem que no caso específico da PAC “subsistem muitas contradições”, isto porque “[a]s principais políticas europeias vão no sentido do reforço da competitividade pela via da dimensão e da escala, da standardização dos produtos, das normas de higiene e sanidade” (p. 7). Ou seja, é necessária uma maior adequação aos contextos nacionais e necessidades dos AF, algo que pode ser ultrapassado pelo grau de flexibilidade disponibilizado para os Estados Membros e por “um maior reconhecimento dos EM de que as pequenas e muito pequenas explorações podem ser competitivas localmente, mesmo não o sendo a nível europeu” (ibid, p. 7).

No caso português, as barreiras financeiras e dificuldades de cumprimento com as exigências sanitárias são dos constrangimentos mais preocupantes. O elevado número de agricultores familiares dispersos pelo território sem organização aliado à grande concentração da oferta num número pequeno de grandes distribuidores levou à exclusão económica dos pequenos agricultores e abandono das explorações agrícolas com uma consequente estagnação da economia rural.

Por considerar que “[a]s medidas de apoio aos CCA são muitas vezes inexistentes ou desadequadas” (ibid, p. 40) ao contexto nacional e às dificuldades que os nossos agricultores enfrentam, estas recomendações apresentam um “conjunto de

recomendações e propostas que podem contribuir para fortalecer os CCA e, em especial, a pequena produção agrícola” (ibid). Estas medidas estão divididas por quatro eixos que abordam cuidadosamente os constrangimentos enfrentados pelos AG ao longo da cadeia alimentar: “Eixo I – Facilitar a adesão dos agricultores aos CCA; Eixo II – Facilitar e melhorar a organização e funcionamento dos CCA; Eixo III – Melhorar a oferta de produtos agro-alimentares dos CCA; Eixo IV – Melhorar o conhecimento e acompanhamento dos CCA” (ibid.).

6.4.1. O exemplo de Itália e o Pacto de Milão

Os órgãos de poder local e regional estão numa posição favorável para implementar estas medidas através da inclusão da criação de SAL e SFSC nas suas estratégias de desenvolvimento local, algo que pode ser materializado através de mercados locais que representam uma via privilegiada para os agricultores escoarem os seus produtos.

Muitas outras vias existem para a promoção de sistemas alimentares locais mais sustentáveis e circuitos curtos agroalimentares. Particularmente desenhado para as zonas urbanas, o Quadro Geral para a Ação sobre Política Alimentar Urbana incluído no Pacto de Milão sobre Políticas de Alimentação Urbana “fornece[r] opções estratégicas às Cidades/Municípios que pretendam implementar ou desenvolver sistemas alimentares mais sustentáveis ao subscreverem o Pacto de Milão sobre Políticas Alimentares Urbanas” (Pacto de Milão, 2015). O Pacto de Milão é um dos importantes espólios da Expo Milão 2015 realizada em Itália. Esta Expo Milão teve como tema “Alimentando o Planeta, Energia para a Vida”, e no dia 15 de outubro de 2015 foi assinado o Pacto mencionado, que reflete sobre o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis nas cidades atendendo a todas as questões de governança da SAN que lhes estão associadas. O pacto disponibiliza um Quadro Geral de Ação cujo objetivo é envolver o maior número possível de cidades e autoridades locais de todo o mundo no desenvolvimento de sistemas alimentares baseados nos princípios do DHAA, da sustentabilidade e da justiça social (ibid.). Este pacto internacional foi assinado por 133 cidades de todas as partes do mundo que

aglomeram mais de 460 mil habitantes. Em Portugal são cerca de 30 os municípios que constam na lista de signatários do Pacto (Borja-Santos, 2016).

Assinando o pacto, as cidades signatárias comprometem-se, entre outras coisas, a: “desenvolver sistemas alimentares que sejam inclusivos, resilientes, seguros e marcados pela diversidade, que providenciem alimentação economicamente acessível e saudável a todas as pessoas, numa abordagem assente nos direitos humanos, que minimize o desperdício e conserve a biodiversidade, permitindo a adaptação e a mitigação dos impactos das alterações climáticas”, bem como a promover a “coordenação interdepartamental e intersectorial ao nível municipal” e a “coerência entre as políticas e programas municipais”, sempre “[envolvendo] todos os sectores do sistema alimentar” (Pacto de Milão, 2015, p. 3)

Apesar das suas orientações serem meramente voluntárias, mesmo para os signatários do pacto, esta foi uma iniciativa de grande relevância para a promoção de estratégias alimentares e planos de ação em prol de sistemas alimentares alternativos e mais sustentáveis. De igual importância para este mesmo fim devem ser referidas as “reformas legislativas [no âmbito do contexto regulamentar da procura pública da UE que] deram espaço à emergência de aspetos relacionados com a qualidade, incorporando diversas dimensões, tais como a ambiental e a social, em detrimento do critério único relacionado com o preço (Fernandes 2015, p. 61, citando Morgan e Sonnino, 2007). Segundo Fernandes (2015), “[e]ntre as cidades mais dinâmicas neste processo encontram-se essencialmente cidades finlandesas, dinamarquesas, francesas e italianas” (ibid.).

De facto, a relação entre as compras públicas e os sistemas alimentares alternativos pode-se tornar mais estreita quando a se procede à relocalização da procura alimentar, ou seja, à “vinculação territorial de novas relações entre o sector público e os fornecedores alimentares” (ibid., p. 62). Para os produtores e transformadores locais, esta é uma oportunidade única concedida pelo Estado que tem capacidade de impactar todo o sistema alimentar de uma região, garantir a sustentabilidade dos sistemas alimentares locais e assegurar a SAN da população.

Itália tem uma tradição histórica na aposta em produtos mais sustentáveis, neste caso biológicos, para satisfazer as compras públicas desde meados da década de

80 (ibid., p. 74). Fernandes (2015) oferece uma análise ao processo de realocização das compras públicas de Roma, ‘o mais bem-sucedido dos processos de realocização estudados pelo autor’ (p. 78). Entre as verificações alcançadas, destacam-se a inegável qualidade das refeições servidas aos alunos, bem como o valor monetário elevado a que cada refeição chegou e a ‘pressão em termos de cumprimento com as regulamentações de higiene e segurança alimentar sob as entidades que as obrigaram a recorrer a grandes fornecedores’ (ibid., p. 78).

Mais uma vez a necessidade de maior utilização da flexibilidade de aplicação das normas de higiene dos alimentos é realçada, o que merece ação e constitui uma alternativa, até porque a missão do serviço público ultrapassa os ganhos monetários e os benefícios em termos de SAN, educação alimentar, saúde pública e redistribuição da riqueza ao longo da cadeia alimentar são assinaláveis (ibid., p. 98).

6.5. O papel das Câmaras Municipais portuguesas na prossecução da SAN e a conscientização sobre o seu papel na alimentação e saúde da população

De 27 a 28 de junho de 2017 realizou-se o V Congresso Português de Alimentação e Autarquias durante o qual foi apresentada em linhas gerais a situação da alimentar e nutricional em Portugal, dando destaque à relevância do papel das autarquias na melhoria da saúde e bem-estar dos cidadãos (Declaração de Guimarães, 2017). Em consonância com os princípios do Pacto de Milão, o documento que emergiu deste congresso – a Declaração de Guimarães – orienta as autarquias no desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis e estratégias integradas e multissetoriais de intervenção na área alimentar e nutricional.

A Declaração de Guimarães tem um foco bastante vincado na nutrição, aliás, a declaração foi subscrita por nutricionistas que integram a Rede Nacional de Nutricionistas Municipais. Por essa razão, as preocupações com os impactos dos sistemas alimentares atuais na saúde e nutrição das populações foram abordadas de forma atenta. Durante a conferência foram abordados dados nacionais que revelam situações preocupantes, entre eles a elevada percentagem (70%) dos gastos em serviços de saúde de Portugal dedicada ao tratamento de doenças e problemas de

saúde crónicos que poderiam ser reduzida com uma alimentação saudável. De facto, a alimentação inadequada é a principal responsável pelo total de anos de vida saudável perdidos pelos portugueses (16%) e o congresso trocou ideias sobre como as autarquias locais poderão ajudar na reversão desta tendência.

Apesar do eixo central que orientou as discussões ser a nutrição, pensamos que não se incorreu no risco de reduzir as questões da alimentação e segurança alimentar e nutricional a uma agenda meramente nutritiva. A nutrição foi sempre o ponto de partida, mas ao longo de todas as palestras foram abordados temas como o papel das contratações públicas na gestão da alimentação escolar a nível municipal (Apresentação da oradora Sandra Caldeia), a relação entre a saúde, alimentação e o desenvolvimento das regiões (apresentação de Vanessa Candeias), questões de acesso, desigualdade de rendimentos e resiliência às mudanças ambientais (apresentação de Pedro Graça), o género e o DHAA (apresentação de Flávio Valente), o respeito pelos hábitos alimentares das diversas culturas e etnias (Carlos Valente) e mesmo os produtos alimentares identitários como oportunidade de negócio (Artur Gregório).

Ainda no congresso foram mencionados variados programas, projetos e iniciativas que estavam a ser implementados pelas autarquias, tais como o Projeto de Avaliação do Excesso de Peso Infantil no Conselho de Vila Nova de Gaia (PAEPI-VNGaia). Das autarquias representadas destacaram-se as Câmaras Municipais de Lisboa, Maia e Gaia. A Câmara de Lisboa desenvolveu um inovador plano municipal de mercados que visa aumentar a competitividade e acesso ao mercado dos pequenos produtores e transformadores, ao mesmo tempo que promovem os CCA e SAL. Foi criada uma mascote, ministrados workshops e elaborados guias práticos dos alimentos, criado um branding, etc. Tudo para aproximar o consumidor do produtor, estimulando as economias locais. Os mercados em questão oferecem todo o tipo de serviços de um hipermercado, porém apostam na qualidade e respeito ambiental dos produtos. Já a Câmara de Gaia merece destaque pelos esforços de combate à obesidade infantil no município e incentivo à valorização “[do] papel de uma estrutura municipal de nutrição”. A oradora Bárbara Camarinha, declarou a intenção de Gaia em avançar com a criação de um Conselho Municipal de Alimentação e Nutrição. Esta é

uma posição inovadora no contexto nacional e o conselho referido poderá funcionar como um embrião dos desejados Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional em Portugal. O município da Maia evidenciou-se pelo projeto de educação nutricional “Maia Menu Saudável” destinado a fomentar hábitos de consumo alimentar mais saudáveis nos alunos das escolas da cidade e seus pais, aliado a uma estratégia de comunicação inovadora e moderna.

A conscientização de que a nutrição/alimentação saudável está na base da saúde e bem-estar das populações, na maior produtividade e número de anos de vida activa, para além de se refletir em menos gastos públicos com a saúde, é uma boa notícia para o futuro da segurança alimentar e nutricional em Portugal. Desde que o debate da nutrição mantenha em relação direta pontos fundamentais como a abordagem do DHAA, a segurança alimentar e nutricional, intersectorialidade e multidisciplinaridade pensamos que será possível desenvolver estratégias, programas ou políticas coerentes e frutíferas do ponto de vista da SAN.

De facto, seguindo a trajetória do contexto nacional tão intimamente ligado ao foco na *food safety* da Europa, a atenção dada por Portugal à nutrição não é surpreendente. Coloca-se até a hipótese de que a maior mobilização de recursos para investimento público em questões de nutrição e saúde podem estar na base deste caminho, que em nada parece penalizar a SAN, até porque o ponto de partida da maioria dos oradores no congresso com formação em nutrição foi a necessidade de se desenvolverem estudos para conhecer o estado nutricional da população.

Conclui-se, pois, que Portugal reúne condições para progredir na prossecução da segurança alimentar e nutricional, estando o *enabling environment* criado de acordo com as prioridades e contexto do país, e baseado nas qualificações dos seus recursos humanos nacionais. Para a questão da qualificação, é essencial a promoção do debate sobre o tema, não apenas no seio da sociedade civil (como se tem verificado) mas universidades e também em parlamento para que mais apoio seja disponibilizado às autarquias e estas continuem com os seus trabalhos, cujo ritmo até nos parece um pouco acelerado comparando com o estágio em que o debate político se encontra. Possivelmente a nutrição será uma boa alavanca para a maior discussão e conscientização sobre o tema. E idealmente para que se possam aprovar os estatutos e

a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Portugal que envolva todos os atores-chave necessários.

PARTE V

Capítulo VII: Reflexões, conclusões e recomendações

Desde a sua primeira definição oficial pela altura da Cimeira Mundial da Alimentação, realizada em 1974, em Roma, o conceito de “segurança alimentar e nutricional tem vindo a assistir ao reconhecimento da sua complexidade. Esta tendência na evolução do pensamento internacional sobre o conceito acompanha a simultânea complexificação da prossecução da sustentabilidade da segurança alimentar e nutricional e dos próprios sistemas alimentares mundiais. Em paralelo, a governança deste fenómeno viu-se perante a necessidade de resposta aos desafios contemporâneos.

Assim, a progresso do conceito de segurança alimentar e nutricional reconheceu que este é um fenómeno que engloba componentes antes desconhecidos e/ou que não lhe eram associados, como o acesso a saneamento básico, e sua relação com a pobreza, desigualdades sociais, preferências culturais, etc. Este reconhecimento traduziu-se na necessidade de uma abordagem multi e intersectorial, ou seja, que reúna e coordene diversos setores, atores e áreas de conhecimento capazes de responder com eficácia à transversalidade do fenómeno.

Ainda, o processo evolutivo das dimensões da SAN - disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade – revelou que a escala de análise e intervenção em prol de situações de SAN mais apropriada poderá não ser a população de um país (como era pensado nos anos 30 quando a prioridade era a disponibilidade de alimentos e autossuficiência nacional) mas o indivíduo ou agregado familiar. Consequentemente, a elaboração de respostas deverá ser multinível, isto é, incluindo resposta a nível internacional, como regional, nacional e subnacional/local pois todos estão interligados. Em suma, uma abordagem holística, inter e multissetorial e multinível será a via preferível de lograr situações de SAN de todos, o que faz parte do Direito Humano à Alimentação Adequada e reflete a identidade e soberania alimentar dos povos.

A proeminência de análise e elaboração de resposta ao nível local fez-nos também prever que a governança da SAN ao nível das autarquias em Portugal seria

uma solução a explorar. Por isso, analisamos o perfil de SAN dos portugueses e a forma como o Estado orientou a sua governança. Desta exploração concluímos o seguinte:

1. A dieta seguida pela maioria dos portugueses é desequilibrada, afastando-se da Roda dos Alimentos, recomendações internacionais e do padrão de dieta mediterrânico. Apesar das pistas de mudança que começam a surgir, conclui-se que desde a entrada para a Comunidade Económica Europeia, assistimos à transição para dietas alimentares menos saudáveis e com teores excessivos de gorduras, açúcares, sal e proteína animal e défice de produtos hortícolas e legumes.

2. Os hábitos alimentares menos saudáveis dos portugueses refletem um estado de saúde preocupante, sobretudo afetado por doenças crónicas, e com impactos não apenas na “dimensão física” da saúde mas também na “saúde mental e social” da população. Junta-se a este cenário o crescimento das desigualdades sociais e de rendimentos que favorecem a ISAN, principalmente das populações mais desfavorecidas e com níveis educacionais menos elevados. A monitorização e vigilância da prevalência de ISAN merece ser tratada enquanto prioridade de saúde pública para reverter as tendências registadas.

3. Portugal não possui uma política nacional de alimentação e nutrição nem um conselho científico que preste informações de apoio aos decisores políticos na área ou conselho interministerial (uma espécie de Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como a maioria dos países da CPLP possui) que coordene e debata sobre o tema. O Plano Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável é a ferramenta nacional que melhor se posiciona para influenciar a decisão política em prol de uma melhor alimentação e saúde dos portugueses.

4. A não existência de uma política de alimentação e nutrição no país é colmatada pelo facto de Portugal estar em conformidade com os documentos internacionais e regionais nesta área que contêm as grandes linhas orientadoras das políticas de alimentação e nutrição. Apesar disso, as especificidades nacionais (geográficas, económicas, populacionais, ambientais, culturais, etc.) não parecem ser aproveitadas e tidas em conta quando as diretrizes internacionais e regionais são implementadas. É o caso da adesão à CEE e conseqüente perda elevada do potencial

agrícola e explorações de menor dimensão, o que abriu portas à dependência alimentar desertificação e envelhecimento da população nas áreas rurais, degradação da paisagem e a alteração dos padrões alimentares tradicionais.

5. A produção de estudos e pesquisas científicas sobre a ISAN dos portugueses é reduzida. A falta de dados atualizados é uma causa e consequência da não existência de um sistema de vigilância alimentar. É, portanto, essencial fomentar o debate sobre a SAN por parte de todos os atores envolvidos na governança da SAN (grupos parlamentares, universidades, sociedade civil, setor privado) revertendo a restrição que assistimos no debate atual às questões de “food safety”. A falta de diálogo e engajamento político poderão ser impulsionadas caso se adapte o modelo brasileiro de criação de um CONSAN-Portugal e se consiga vinculá-lo à Presidência da República, ou ao Gabinete do Primeiro Ministro.

Sobre o futuro da governança da SAN em Portugal, tecemos as seguintes considerações:

1. É necessário desenvolver políticas ou estratégias alimentares e nutricionais que integrem: mecanismos de cumprimento das diretrizes internacionais com a realização de estudos científicos sólidos, numa perspetiva de adaptação ao contexto português e promoção de hábitos de consumo saudáveis. Estes instrumentos devem ser elaborados com uma perspetiva de desenvolvimento económico e fomento do negócio relacionada com promoção de produtos locais e fomento de cadeias agroalimentares curtas, o que representará um melhor acesso a alimentos saudáveis.

2. Urge aumentar a literacia alimentar portuguesa, dotando os cidadãos portugueses de conhecimento que lhes permita conhecer e escolher os melhores alimentos para a sua saúde. A par disto, a taxação sobre produtos ou ingredientes alimentares cujo consumo é prejudicial à saúde deve continuar.

3. Reforçar a intersetorialidade entre os setores governamentais, setor privado, sociedade civil e demais atores envolvidos na governança da SAN. Apresentamos a proposta de instituição de um mecanismo de coordenação como um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional vinculado à Presidência da República ou gabinete do primeiro ministro. Com um mecanismo de coordenação

como este em funções o debate sobre a SAN seria facilitado e o interesse pela “food security” em detrimento da “food safety” a que se tem assistido poderia ser revertido.

4. Criar um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Portugal. Portugal é estado membro da CPLP. Através do CONSAN-CPLP, é implementada a ESAN-CPLP. Por sua vez, o para o pleno funcionamento do CONSAN-CPLP existem conselhos nacionais em cada país da CPLP. Portugal é dos poucos países da CPLP que não tem estes mecanismos. Neste sentido, a parca eficiência de Portugal em matérias de SAN compromete não só o país e a sua população mas também a própria ESAN-CPLP.

5. É preciso assegurar que o Direito Humano à Alimentação Adequada em Portugal é um direito que se faz cumprir em território nacional e que se reconheça que as doenças crónicas que lhe estão associadas não são meras externalidades. De facto, os gastos públicos com o setor de saúde destinados ao tratamento destas doenças funcionam apenas como meros “paliativos” e o investimento em estratégias de promoção de hábitos alimentares saudáveis poderia ser a chave para os reduzir no futuro.

6. Explorar os benefícios da governança local através do reforço do papel dos municípios na administração da segurança alimentar e nutricional tal como sugerido no Projeto de Lei n.º 1048/XIII/4.^a apresentado pelo Bloco de Esquerda (2018). A evolução da SAN mostra que a escala geográfica mais apropriada para a endereçar poderá residir numa escala inferior ao Estado. Uma abordagem *bottom-up* revela-se mais proveitosa uma vez que cada contexto comporta múltiplas peculiaridades cuja tomada em conta é essencial. Contudo, a governança local da SAN tem um futuro que é ainda inexplorado em Portugal. Esta dissertação propõe uma alteração no paradigma da governança deste fenómeno. O proposto passa pelo reforço da governança multinível, sendo que para isso deverão ser desenvolvidas as estruturas locais e respetivas Câmaras Municipais. Esta aposta apresenta-se como uma via capaz de implementar a necessária complementaridade entre sistemas alimentares convencionais e alternativos, para um modelo mais sustentável, inclusive, adaptado às especificidades locais e com mais benefícios para o desenvolvimento nacional e bem-estar humano.

7. Instigar sistemas alimentares alternativos através de planos de desenvolvimento rural e urbanos que favoreçam circuitos curtos agroalimentares A nível municipal, podem ser instigados quando, por exemplo, nos. Na Europa, várias são as medidas de incentivo para o seu desenvolvimento. Todavia, estas medidas não têm sido aproveitadas da melhor forma por Portugal, sendo necessária maior flexibilidade na sua aplicação para que as características do contexto nacional não representem barreiras inultrapassáveis, sobretudo em termos de normas de higiene sanitária. Portugal beneficia das experiências de Itália, França e Bélgica que desenvolver com sucesso CCA e SAL.

8. Apostar na promoção de sistemas alimentares locais e cadeias curtas agroalimentares que sejam inclusivos e contribuam para o desenvolvimento económico, ambiental, cultural e social das localidades e que valorize os produtos locais. As autarquias portuguesas já mostraram provas de que reconhecem a sua importância na prossecução de sistemas alimentares mais sustentáveis e saudáveis. O seu foco na nutrição poderá lograr resultados interessantes do ponto de vista do bem-estar social, porém deve ser dada mais atenção ao desenvolvimento de cadeias agroalimentares curtas e sistemas alimentares locais para que a abordagem da SAN seja mais completa.

9. Por fim, promover o debate sobre a SAN nos diversos espaços de discussão existentes. Portugal reúne condições para progredir na prossecução da segurança alimentar e nutricional, estando o *enabling environment* criado de acordo com as prioridades e contexto do país, e baseado nas qualificações dos seus recursos humanos nacionais. Para a questão da qualificação, é essencial a promoção do debate sobre o tema, não apenas no seio da sociedade civil (como se tem verificado) mas universidades e também em parlamento para que mais apoio seja disponibilizado às autarquias e estas continuem com os seus trabalhos, cujo ritmo até nos parece um pouco acelerado comparando com o patamar em que o debate político se encontra. Possivelmente a nutrição será uma boa alavanca para a maior discussão e conscientização sobre o tema. E idealmente para que se possam aprovar os estatutos e a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Portugal que envolva todos os atores-chave necessários.

Bibliografia

Referências bibliográficas

Fontes primárias

Assembleia Geral das Nações Unidas, Declaração *Universal dos Direitos Humanos*, 10 de dezembro de 1948, 217 A (III) [online] Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> [Consultado a 31/03/2017].

Comité das Regiões (2011). Parecer do Comité das Regiões sobre «Sistemas alimentares locais» (2011/C 104/01). Jornal Oficial da União Europeia.

Declaração de Guimarães, (2017). Declaração de Guimarães. [online] Disponível em: <https://nutrimento.pt/activeapp/wpcontent/uploads/2017/06/Declarac%C3%A7%C3%A3o-de-Guimaraes.pdf>. [Consultado a 23/12/2018].

Declaração de Nyéléni. (2007). In: *Fórum Internacional para a Soberania Alimentar: Nyéléni 2007*. [online] Disponível em: <https://nyeleni.org/spip.php?article291> [Consultado a 22/03/2017].

Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. (1996). In: *Cimeira Mundial da Alimentação*. [online] Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> [Consultado a 14/03/2017].

Declaração política do Fórum das ONG/OSCs para a Soberania Alimentar (2002). In: *Fórum das ONG/OSC para a Soberania Alimentar 2002*. [online] Disponível em: <https://www.nyeleni.org/spip.php?article178> [Consultado a 21/03/ 2017].

Decreto-Lei 278/84.1 Série. N.º 185. 10 de Agosto de 1984. [online] Disponível em: <http://www2.insa.pt/sites/INSA/Portugues/QuemSomos/Documents/Legisla%C3%A7%C3%A3o/DL278-1984.pdf> [Consultado a 14/03/ 2018].

Diário da República Eletrónico. (n.d.). Diário da República Eletrónico. [online]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/basic?q=seguran%C3%A7a+alimentar> [Consultado a 07/08/2017].

FAO (2015a). *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. edição portuguesa. [online] Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf> [Consultado a 02/04/2017].

Instituto Nacional de Estatística (2006). *Balança Alimentar Portuguesa – 1990-2003*. [online] Instituto Nacional de Estatística Portugal, pp.1-6. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=5476690&att_display=n&att_download=y [Consultado a 21/06/2017].

Instituto Nacional de Estatística (2012). *Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011*. [online] Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=141577698&PUBLICACOESmodo=2 [Consultado a 14/10/2017].

Instituto Nacional de Estatística (2014). *Balança Alimentar Portuguesa 2008 - 2012*. [online] Instituto Nacional de Estatística Portugal, pp.1-25. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquese&DESTAQUESdest_boui=209480091&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt [Consultado a 13/10/2017].

Instituto Nacional de Estatística (2017a). *Balança Alimentar Portuguesa 2012 - 2016*. [online] Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=290053341&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt [Consultado a 14/10/2017].

Instituto Nacional de Estatística (2017b). *Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016*. [online] Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=298558326&att_display=n&att_download=y [Consultado a 24/01/2018].

OMS (2003). *Comunicado de Imprensa conjunto da OMS/FAO 32*. [online] Disponível em: https://www.who.int/nutrition/publications/pressrelease32_pt.pdf [Consultado a 20/06/2018].

Pacto de Milão (2015). *Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana*. [online] Disponível em: <https://www.anmp.pt/files/dpeas/2016/div/PactoMilao.pdf> [Consultado a 23/03/2018].

Projeto de Lei n.º 1048/XIII/4.^a (2018). *Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação Adequada*, apresentado pelo Bloco de Esquerda a 29 de novembro de 2018, [online] Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634770734d5441304f43315953556c4a4c6d527659773d3d&fich=pjl1048-XIII.doc&Inline=true> [Consultado a 21/12/2018].

Projeto de Resolução 650/XIII (2017). *Recomenda ao Governo que assegure o funcionamento de um Conselho Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional*, apresentado pelo Bloco de Esquerda a 08 de fevereiro de 2017 [online] Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634770794e6a55774c56684a53556b755a47396a&fich=pr650-XIII.doc&Inline=true> [Consultado a 15/04/2018]

Fontes secundárias

ACTUAR, REDSAN-CPLP e MSC CONSAN-CPLP (2015). *Relatório da participação na 5.ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. [online] Disponível em: <https://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/relatoriofinal.pdf> [Consultado a 17/06/2018].

Andersen, P. (2009) *Food security: Definition and measurement*, Food Security (Janeiro), pp. 5-7.

Akram-Lodhi, H. (2013). How to Build Food Sovereignty. In: *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. [online] Yale: Conference Paper #15. Disponível em: https://www.tni.org/files/download/15_akramlodi_2013-1.pdf [Consultado a 14/03/2017].

Banco Mundial (1986). *World Development Report 1986*. [online] Washington D. C.: Oxford University Press, pp.1-14. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5969/WDR%201986%20-%20English.pdf?sequence=1> [Consultado a 17/03/2017].

Belik, W., Takagi, M., Sanches Peraci, A., Veiga Aranha, A., Galvão de França, C., Menezes, F., Alceu Bittencourt, G., Soriano, J., da Silva, J., Del Grossi, M. e Maluf, R. ed., (2010a). Projeto Fome Zero: documento-síntese. In: Fome Zero: a experiência brasileira, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 13/04/2017].

Belik, W., Takagi, M., Sanches Peraci, A., Veiga Aranha, A., Galvão de França, C., Menezes, F., Alceu Bittencourt, G., Soriano, J., da Silva, J., Del Grossi, M. e Maluf, R. ed., (2010b). Fome Zero: Lições principais. In: Fome Zero: a experiência brasileira, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 12/04/2017].

Borja-Santos, R. (2016). Projecto junta 30 cidades portuguesas para melhorar alimentação urbana. Público, [online] pp.25 de Janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/01/25/sociedade/noticia/projecto-junta-30-cidades-portuguesas-para-melhorar-alimentacao-urbana-1721349> [Consultado a 26/12/2018].

Campos, A. (2017). Consumo de refrigerantes caiu com nova taxa sobre produtos com açúcar. Jornal Público. [online] Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/06/06/sociedade/noticia/consumo-de-refrigerantes-caiu-com-nova-taxa-sobre-produtos-com-acucar-1774675> [Consultado a 10/06/2017].

Cassel, G. (2010). Apresentação. In: W. Belik, M. Takagi, A. Sanches Peraci, A. Veiga Aranha, C. Galvão de França, F. Menezes, G. Alceu Bittencourt, J. Soriano, J. da Silva, M. Del Grossi e R. Maluf, ed., Fome Zero: a experiência brasileira, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 13/04/2017].

Comissão Europeia – Direção-Geral para a Agricultura e Desenvolvimento Rural (2011). A short guide to the European Commission's proposals for EU rural development after 2013. [online] Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ae401a0-5dfc-4ee6-9040-3d859d3d9cfe/language-en> [Consultado a 26/12/2018].

Comissão das Comunidades Europeias (CEE), (2000). *Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. COM

(1999) 719 final, 12.1.2000 [online] Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/library/pub/pub06_pt.pdf [Consultado a 07/04/2017].

Comité das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1999). *Comentário Geral Nº 12: O Direito à Alimentação Adequada (Art. 11º), 12 de maio de 1999.* [online]. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html> [Consultado a 13/03/2017].

da Silva, J., Belik, W. e Takagi, M. (2010a). *Para os críticos do Fome Zero*. In: W. Belik, M. Takagi, A. Sanches Peraci, A. Veiga Aranha, C. Galvão de França, F. Menezes, G. Alceu Bittencourt, J. Soriano, J. da Silva, M. Del Grossi e R. Maluf, ed., *Fome Zero: a experiência brasileira*, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 10/04/2017].

da Silva, J., Belik, W. e Takagi, M. (2010b). *Sugestões para a formulação de uma política de segurança alimentar na América Latina*. In: W. Belik, M. Takagi, A. Sanches Peraci, A. Veiga Aranha, C. Galvão de França, F. Menezes, G. Alceu Bittencourt, J. Soriano, J. da Silva, M. Del Grossi e R. Maluf, ed., *Fome Zero: a experiência brasileira*, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 10/04/2017].

Del Vecchio, M., Tavares de Araújo, R., Andrade Junior, H., Luppi Monteiro, P., Fuentes Venturini, A. e Pinheiro, L. (2015). O Papel do Município na Efetivação das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. *Ensaio e Ciência: Ciências Biológicas, Agrárias e da Saúde*, [online] 19(2), pp.75-80. Disponível em: <http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/ensaioeciencia/article/view/3185> [Consultado a 28/10/ 2018].

Diário de Notícias (2016). *Marcelo junta-se à luta contra o desperdício alimentar em jantar da Re-food.* [online] Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/marcelo-junta-se-a-luta-contr-o-desperdicio-alimentar-em-jantar-da-re-food-5572820.html> [Consultado a 27/08/2018].

Direção-Geral da Saúde (2017). RELATÓRIO INFOFAMÍLIA 2011-2014 – Quatro anos de monitorização da Segurança Alimentar e outras questões de saúde relacionadas com condições socioeconómicas, em agregados familiares portugueses utentes dos cuidados de saúde primários do Serviço Nacional de Saúde. [online] Lisboa: Direção-Geral da Saúde. Disponível em: <https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2017/03/Infofamilia-2011-2014-.pdf> [Consultado a 26/01/2018].

Escritório Regional da OMS para a Europa (2003). Comparative analysis of food e nutrition policies in WHO European Member States. [online] Copenhagen: Health Organization. Disponível em: https://www.who.int/nutrition/publications/policies/comparative_analysis_european/en/ [Consultado a 05/05/ 2017].

Falçoni, S., Campos, M. e Rocha, D. (2018). Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes. Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ, [online] 59, pp.25-32. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/04/AbrilN592018Artigo4.pdf> [Consultado a 27/10/2018].

FAO (1983). *O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2001*. [online] Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i6030e.pdf> [Consultado a 18/01/2017].

FAO (2001). *O Estado da Alimentação e Agricultura 2016*. Alterações climáticas, Agricultura e Segurança Alimentar. [online] Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-y1500e.pdf> [Consultado a 19/01/2017].

FAO (2003) *Segurança alimentar e nutricional: conceitos e mensuração*, em Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (ed.) *Trade reforms and food security*. Roma. Disponível em: <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm> [Consultado a 13/11/2016].

FAO (2008). *Fact Sheet - An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. [online] European Commission - FAO Food Security Programme. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf> [Consultado a 10/10/2017].

FAO (2011). *O Estado da Alimentação e Agricultura 2010-11 - As mulheres na agricultura*. [online] Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e

Agricultura, pp.1-22. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e.pdf> [Consultado a 21/04/2017].

FAO (2013). Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP. [online] FAO. Disponível em: <http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/FAO/Estudo-CPLP-Marco-2013-verso-longa.pdf> [Consultado a 18/04/2017].

FAO (2015b). *The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*. [online] Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a4ef2d16-70a7-460a-a9ac-2a65a533269a/i4646e.pdf> [Consultado a 05/04/2017].

Feenstra, G. (2002). Creating space for sustainable food systems: Lessons from the field. *Agriculture and Human Values*, [online] 19(2), pp.99-2016. Disponível em: https://www.jhsph.edu/research/centers-and-institutes/johns-hopkins-center-for-a-livable-future/_pdf/projects/FPN/academic_literature/Creating_space_for_sustainable_food_systems_Lessons_from_the_eld.pdf. [Consultado a 17/10/2018].

Fernandes, R. (2015). *Sistemas alimentares urbanos - o papel da realocização da procura pública*. Mestre em Planeamento Regional e Urbano. Universidade de Aveiro - Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território.

Frankenberger, T.R. e McCaston, M.K. (1998) *The household livelihood food security concept*, FNA/ANA, 22, pp. 30-33. [Consultado a 14/11/2016].

Gaspar, S. (2009). *Segurança Alimentar e Nutricional no contexto do Direito Humano à Alimentação Adequada*. Monografia. Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto.

Graça, P. (2017). Já temos a radiografia alimentar de Portugal. Visão. [online] Disponível em: <http://visao.sapo.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2017-03-16-Ja-temos-a-radiografia-alimentar-de-Portugal> [Consultado a 13/05/2017].

Graça, P. e Gregório, M. (2012). Evolução da política alimentar e de nutrição em Portugal e suas relações com o contexto internacional. *Revista Alimentação Humana*, [online] 18(3), pp.79-96. Disponível em:

<http://www.spcna.pt/publicacoes/?imc=7n&fmo=pa&publicacao=21&edicao=78>
[Consultado a 13/07/2017].

Graça, P. e Gregório, M. (2015). Estratégia para a promoção da alimentação saudável em Portugal. Portugal Saúde em Números, [online] 04(II). Disponível em: https://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/activeapp/wp-content/files_mf/1445615271Artigosau_deemnu_meros.pdf [Consultado a 19/03/2017].

Graça, P. e Torres, D. (2016). Contributos para uma estratégia de promoção da alimentação saudável e sustentável em Portugal. CULTIVAR Cadernos de Análise e Prospetiva, [online] (3). Disponível em: https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2016/05/Cultivar_3_digital.pdf [Consultado a 13/10/2017].

Gregório, M., Cavalcanti, D., Vasconcelos, I. e Padrão, P. (2010). Políticas de alimentação e nutrição: Brasil e Portugal. Revista Alimentação Humana, [online] 16(1), pp.3-14. Disponível em: <http://www.spcna.pt/publicacoes/?imc=7n&fmo=pa&publicacao=21&edicao=72> [Consultado a 10/03/2017].

Gregório, M., Graça, P., Costa, A. e Nogueira, P. (2014). Time e regional perspectives of food insecurity during the economic crisis in Portugal, 2011-2013. Revista Saúde e Sociedade, [online] 23(4), pp.1127-1141. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000400001> [Consultado a 17/06/2017].

Gregório, M., Graça, P., Santos, A., Gomes, S., Portugal, A. e Nogueira, P. (2017). RELATÓRIO INFOFAMÍLIA 2011-2014 – Quatro anos de monitorização da Segurança Alimentar e outras questões de saúde relacionadas com condições socioeconómicas, em agregados familiares portugueses utentes dos cuidados de saúde primários do Serviço Nacional de Saúde. [online] Lisboa: Direção-Geral da Saúde, pp.1-114. Disponível em: <https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2017/03/Infofamilia-2011-2014-.pdf> [Consultado a 10/06/2017].

Gregório, M., Graça, P., Nogueira, P., Gomes, S., Santos, C. e Boavida, J. (2014). Proposta Metodológica para a Avaliação da Insegurança Alimentar em

Portugal. Revista NUTRÍCIAS, [online] 21(1), pp.4-11. Disponível em: http://www.apn.org.pt/documentos/revistas/RN_21.pdf [Consultado a 11/06/2017].

Lopes, C., Torres, D., Oliveira, A., Severo, M., Alarcão, V., Guiomar, S., Mota, J., Teixeira, P., Rodrigues, S., Lobato, L., Magalhães, V., Correia, D., Pizarro, A., Marques, A., Vilela, S., Oliveira, L., Nicola, P., Soares, S. e Ramos, E. (2017b). Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, IAN-AF 2015-2016: Apresentação sumária dos resultados. [online] Disponível em: https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2017/03/IAN_Apresentacao-sumaria-resultados.pdf [Consultado a 17/03/2017].

Lusa (2017). *FAO diz que Portugal deve criar conselho nacional de segurança alimentar*. Jornal Público. [online] Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/01/15/sociedade/noticia/fao-diz-que-portugal-deve-criar-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-1758353> [Consultado a 27/01/2017].

Maluf, R. e Zimmermann, S. (2005). Políticas municipais de erradicação da fome e promoção da agricultura familiar no Brasil. Relatórios técnicos, 1. [online] Paris: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN). Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/relatoriotecnico1.pdf> [Consultado a 19/06/2018].

Maluf, R. (2010). O CONSEA na construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional. In: W. Belik, M. Takagi, A. Sanches Peraci, A. Veiga Aranha, C. Galvão de França, F. Menezes, G. Alceu Bittencourt, J. Soriano, J. da Silva, M. Del Grossi e R. Maluf, ed., *Fome Zero: a experiência brasileira*, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 10/04/2017].

Maxwell, S. (1996). Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, 21(2), pp. 155-170.

McKay, B. (2012) 'A socially-inclusive pathway to food security: the agroecological alternative', International Policy Center for Inclusive Growth Policy Research Brief no 23. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPolicyResearchBrief23.pdf> [Consultado em 28/03/2017].

Nações Unidas (1975), *Report of the World Food Conference*, Roma: Nova Iorque 5-16 Novembro 1974. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/701143/files/E_CONF.65_20-EN.pdf [Consultado a 13/11/2016].

OMS (2016). *Fact sheet - Obesity and overweight*. [online] WHO. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/> [Consultado a 05/04/2017].

Pinto, A. e Rolo, J. (2015). Segurança alimentar: um trajeto da política pública portuguesa e o desafio à elaboração de indicadores. Artigo apresentado no VI Congresso de Estudos Rurais de 16,17 e 18 de Julho de 2015, [online] Instituto de Ciências Sociais (ICS-UL), pp.1-15. Disponível em: <https://slidex.tips/download/segurana-alimentar-um-trajeto-da-politica-publica-portuguesa-e-o-desafio-a-elabo> [Consultado a 21/06/2019].

Pinto, J. (2008). *A construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola*. Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Humanas e Sociais Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

PNUD (1994). *Relatório de Desenvolvimento Humano 1994*. [online] Nova Iorque: New York Oxford University Press. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf [Consultado a 18/03/2017].

Prado Coelho, A. e Borja-Santos, R. (2014). Portugueses estão a comer menos carne, peixe e fruta. *Jornal Público*. [online] Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/04/02/sociedade/noticia/disponibilidade-alimentar-em-portugal-com-reducoes-acentuadas-desde-2010-1630703?%E2%80%9D>. [Consultado a 19/10/2018].

PROVE (2013). Recomendações de medidas de política de apoio aos circuitos curtos agro-alimentares. Relatório final PROVE (Promover e Vender) [online] Instituto Superior de Agronomia, Universidades de Évora e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Disponível em: <http://www.prove.com.pt/www/wst/files/I173-RELAT2XFINALXUVXCCAX30JULXV3.PDF> [Consultado a 18/10/2018].

Sarmiento, F. (2008). *Condicionantes históricas da construção da segurança alimentar no Atlântico: o caso de Angola e São Tomé e Príncipe*. Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (2016). Short food supply chains and local food systems in the EU. [online] Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)586650](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)586650) [Consultado a 13/10/2018].

Simon, G. (2009). Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, [online] 224, pp.19-45. Disponível em: http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/art_datos_art.asp?articuloId=1274&codrevista=REEAP [Consultado a 13/11/2016].

Stedile, J. e Carvalho, H. (2010). Soberania alimentar: uma necessidade dos povos. [online] Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2011/03/25/soberania-alimentar-uma-necessidade-dos-povos-artigo-de-joao-pedro-stedile-e-horacio-martins-de-carvalho/> [Consultado a 15/03/2017].

Takagi, M. (2010). A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: W. Belik, M. Takagi, A. Sanches Peraci, A. Veiga Aranha, C. Galvão de França, F. Menezes, G. Alceu Bittencourt, J. Soriano, J. da Silva, M. Del Grossi e R. Maluf, ed., *Fome Zero: a experiência brasileira*, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 10/04/2017].

Tibério, L., Basptista, A. e Cristóvão, A. (2013). Sistemas Agroalimentares Locais e Comercialização em Circuitos Curtos de Proximidade. *Revista da Rede Rural Nacional*, [online] (3). Disponível em: <http://www.rederural.gov.pt/images/emRede3.pdf> [Consultado a 22 Nov. 2018].

Veiga Aranha, A. (2010). Fome Zero: Um projeto transformado em estratégia de governo. In: W. Belik, M. Takagi, A. Sanches Peraci, A. Veiga Aranha, C. Galvão de França, F. Menezes, G. Alceu Bittencourt, J. Soriano, J. da Silva, M. Del Grossi e R.

Maluf, ed., Fome Zero: a experiência brasileira, 12th ed. [online] Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf> [Consultado a 10/04/2017].

Vieira, V., Gregório, M., Cervato-Mancuso, A. e Graça, P. (2013). Ações de alimentação e nutrição e sua interface com segurança alimentar e nutricional: uma comparação entre Brasil e Portugal. *Revista Saúde e Sociedade*, [online] 22(22), pp.603-2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902013000200028> [Consultado a 06/01/2019].

Weingärtner, L. (2005). The Concept of Food and Nutrition Security. In: K. Klennert, ed., *Achieving Food and Nutrition Security: Actions to Meet the Global Challenge. A training course reader.*, 2nd ed. Feldafing: InWent Capacity Building International, pp.1-28.

Webgrafia

Alimentação Saudável. (2017). Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional. [online] Disponível em: <http://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/pnpas/estrategia-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/> [Consultado a 21/06/2018].

Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. (2008). *No Solutions for Food Crisis without Human Rights*. [online] Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NoSolutionsFoodCrisis.aspx> [Consultado a 14/03/2017].

Fao.org. (2017). *FAO Food Price Index | FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations*. [online] Disponível em: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> [Consultado a 05/04/2017].

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. (2018). Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar | PARCA | Organização da Produção e Cadeia Alimentar | Agricultura. [online] Disponível em: <http://www.gpp.pt/index.php/parca/parca> [Consultado a 25/08/2018].

Infopédia (2017) inócuo in *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [online]*.
Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível em:
Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/inócuo> [Consultado a 19/03/2017].

Nyéleni Europa. (2017). *Nyéleni Polónia*. [online] Disponível em:
<https://nyelenieurope.net/news/nyeleni-polska> [Consultado a 23/03/2017].

Nyéleni Europa. (sem data). *Soberania Alimentar*. [online] Disponível em:
<https://nyelenieurope.net/food-sovereignty> [Consultado a 23/03/2017].

Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (2017). Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável. [online] Lisboa: Ministério da Saúde. Direção-Geral da Saúde, pp.1-20. Disponível em:
https://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/activeapp/wp-content/files_mf/1507564169PNPAS_DGS2017.pdf [Consultado a 06/09/2017].

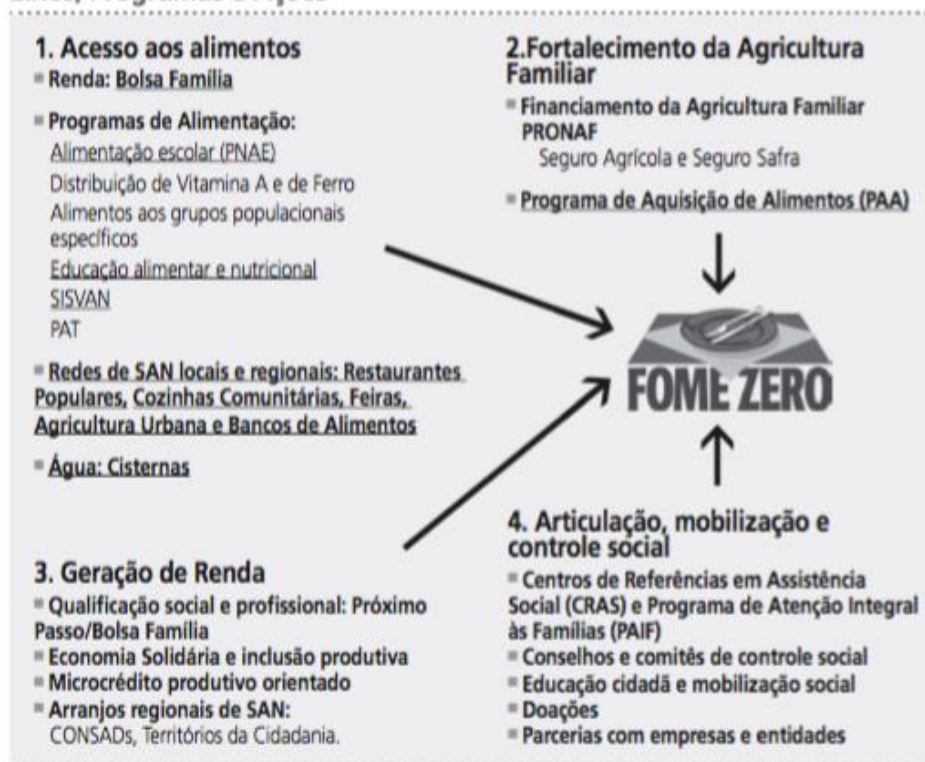
Via Campesina. (2011). *Organización*. [online] Disponível em:
<https://viacampesina.org/es/quienes-somos/que-es-la-via-campesina/> [Consultado a 11/04/2017].

Via Campesina. (2016). *Ações e Eventos*. [online] Disponível em:
<https://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/2018-2nd-nyeleni-europe-forum-romania-october-20> [Consultado a 24/03/2017].

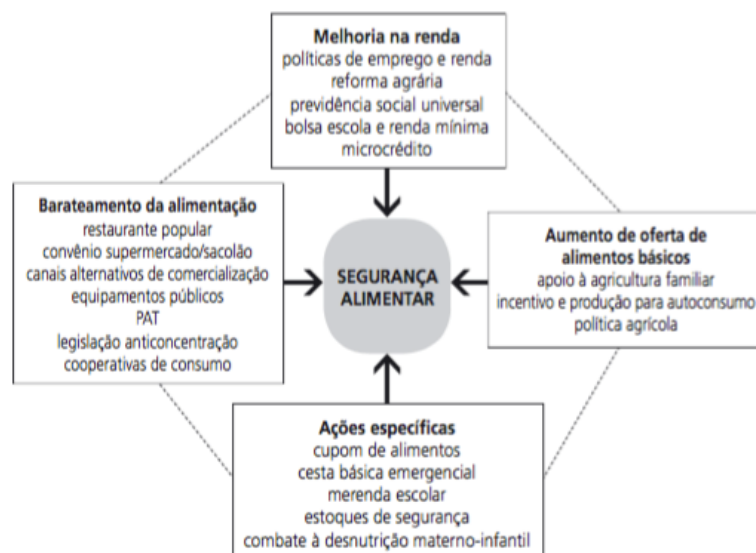
Nações Unidas (n.d.). Objetivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas, [online]. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml> [Consultado em 13/11/2016].

Anexos

Eixos, Programas e Ações



Anexo I - “Eixos, Programas e Ações” in Veiga Aranha, 2010, p. 93.



Anexo II - “Principais políticas a serem implementadas” in Belik et al., 2010a, p. 19.

Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Anexo III - “Esquema das propostas do Projeto Fome Zero” in Belik et al., 2010a, p. 20